

JULKISEN SEKTORIN SYSTEEMINEN MUUTOS

Kokemuksia maailmalta

Petri Uusikylä, Harri Jalonen, Urho Lintinen, Sami Kotiranta, Suvi Jaakkola

PUBLIKATIONSSERIE FÖR STATSRÅDETS
UTREDNINGS- OCH FORSKNINGSVERKSAMHET 2021:15

tietokayttoon.fi/sv

JULKISEN SEKTORIN SYSTEEMINEN MUUTOS

Kokemuksia maailmalta

Petri Uusikylä, Harri Jalonen, Urho Lintinen,
Sami Kotiranta, Suvi Jaakkola

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-127-8

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Julkisen sektorin systeeminen muutos

Kokemuksia maailmalta

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:15**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Uusikylä, Petri; Jalonen, Harri; Lintinen, Urho; Kotiranta, Sami ja Jaakkola, Suvi
Kieli suomi **Sivumäärä** 57

Tiivistelmä

Suurin osa OECD-maista on havahtunut siihen, että tulevaisuuden hallinnointi- ja johtamisjärjestelmien tulee olla ketteriä ja kykeneviä sopeutumaan kompleksisiin muutoksiin. Vanhat hallintomallit ja käytännöt eivät tule riittämään tulevaisuudessa julkisen sektorin hallinnoinnissa. Yhden hallinnonalan sijaan katse tulee siirtää systeemisten haasteiden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun.

Tässä raportissa tutkitaan, kuinka systeemisen muutoksen haasteeseen on vastattu Suomen kannalta kiinnostavissa vertailumaissa. Tarkasteltavaksi valikoitui neljä valtiota ja valinta perustui Suomea koskettavien systeemisen muutoksen avainalueisiin: 1) työmarkkinauudistus (Tanska), 2) julkisen sektorin innovaatiot (Kanada), 3) julkisen hallinnon digitaalinen uudistaminen (Singapore) ja 4) yhtenäisen hallinnon ajattelu (Iso-Britannia).

Raportissa tarkastellaan systeemisen muutoksen ilmaantumista 'kompleksisuuslinssin' läpi. Lähestymistapa tuo esille systeemisen muutoksen osatekijöiden roolit, joihin lukeutuvat itseorganisoiduminen, monimuotoisuus, kytkeytyneisyys, hallitseva näkemys, palauteprosessit, yhteisevoluutio ja hajautuva rakenne.

Raportti on osa Ohjaus2020 -hanketta, jonka tavoitteena on tarjota kokonaiskuva Suomen valtion ohjauksen kehityksestä ja nykytilasta sekä vahvistaa keskustelua systeemisen ohjauksen mahdollisuuksista.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi). Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, valtio, hallinto, hallinnointi, ohjausjärjestelmät, systeemiajattelu, kompleksisuus

ISBN PDF 978-952-383-127-8**ISSN PDF** 2342-6799

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-127-8>

Systemisk förändring i den offentliga sektorn

Erfarenheter från andra länder

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:15**Utgivare** Statsrådets kansli**Författare** Uusikylä, Petri; Jalonen, Harri; Lintinen, Urho; Kotiranta, Sami ja Jaakkola, Suvi**Språk** finska**Sidantal** 57

Referat

De flesta OECD-länder har insett att framtida styrningssystem och ledarskapssystem skall vara smidiga och borde anpassas till komplexa förändringar. Gamla förvaltningsmodeller och praxis kommer inte att vara tillräckliga för att uppnå framgång inom offentlig förvaltning på grund av genomgripande utmaningar vid systemisk styrning.

Denna rapport undersöker hur systemförändrings utmaningar har mötts i jämförelseländerna av intresse för Finland. Fyra länder valdes för granskning och urvalet baserades på nyckelområden för Finlands systemisk förändring: 1) arbetsmarknadsreform (Danmark), 2) innovationer i den offentliga sektorn (Kanada), 3) digital reform inom offentlig förvaltning (Singapore) och 4) hela regeringens tänkande (Storbritannien).

Rapporten använder 'komplexitetslinser' för att avsluta med en analys av uppkomsten av systemisk förändring. Detta perspektiv visar de viktiga rollerna spelas av bl.a. självorganisering, sammankoppling, feedback-loop, co-evolution och dissipativa strukturer.

Denna rapport är en del av Steering2020 -projektet som syftar till att ge en överblick över utvecklingen och den nuvarande situationen för finsk statsstyrning och stärka diskussionen om möjligheterna i systemisk styrning.

Klausul Denna publikation är en del av statsrådets utrednings- och forskningsplan (tietokayttoon.fi). De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, stat, styrning, ledning, styrsystem, systemtänkande, komplexitet

ISBN PDF 978-952-383-127-8**ISSN PDF** 2342-6799

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-127-8>

The systems change in public sector

Lessons learned from international practices

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:15**Publisher** Prime Minister's Office**Authors** Uusikylä, Petri; Jalonen, Harri; Lintinen, Urho; Kotiranta, Sami ja Jaakkola, Suvi**Language** Finnish**Pages** 57

Abstract

Most OECD-countries have realised that future governance and leadership systems must be agile and able to adapt to complex changes. Successes in public governance cannot be achieved with existing management models and practices because of the pervasiveness of new systemic challenges.

This report examines how systemic change in public governance has been approached in four countries relevant to Finland. The reviewed cases reflect key issue areas relevant to systemic change in Finland: 1) labor market reform (Denmark), 2) public sector innovations (Canada), 3) digital reform in public administration (Singapore) and 4) whole-of-government thinking (UK).

The report approaches the examination of the emergence of systemic change through 'complexity lenses'. This approach highlights the significance of components such as self-organization, diversity, hubs & levers, attractors, feedback loops, co-evolution and dissipative structures.

This report is a part of the Steering2020-project which aims to provide an overview of the development and current state of Finnish state governance and contribute to the discussion on the possibilities of systemic governance.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research (tietokayttoon.fi). Responsibility over the content and information provided lies with the report's authors. The views presented do not necessarily reflect those of the Government.

Keywords research, research activities, state, administration, steering, steering systems, systems thinking, complexity

ISBN PDF 978-952-383-127-8**ISSN PDF** 2342-6799

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-127-8>

Sisältö

ESIPUHE	7
1 Tanska – joustoturvalla onnellisten kansakunnaksi	9
1.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti	9
1.2 Systeemisen muutoksen murroskohdat ja muutoksen areenat.....	10
1.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta	14
2 Kanada – julkisten innovaatioiden mallimaa	16
2.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti	16
2.2 Systeemisen muutoksen murroskohdat ja muutoksen areenat.....	16
2.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta	26
3 Singapore – yhtenäisestä hallinnosta älykkääksi kansakunnaksi	27
3.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti	27
3.2 Systeemisen uudistumisen murroskohdat ja muutoksen areenat	27
3.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta	34
4 Iso-Britannia – kokeillen uudistuva yhteiskunta	40
4.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti	40
4.2 Systeemisen uudistumisen murroskohdat ja muutoksen areenat	41
4.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta	47
5 Systeemisen muutoksen anatomia 'kompleksisuuslinssin' läpi katsottuna	48
Lähteet	52

ESIPUHE

Hallinto- ja hallintajärjestelmiä on perinteisesti tarkasteltu vertailevan tutkimuksen keinoin.¹ Vertailussa on korostettu poliittis-hallinnollisten järjestelmien rakenteellisia ja institutionaalisia piirteitä. Taustalla on vaikuttanut vanha hallinto-oikeudellinen traditio, jota on myöhemmin kehitetty muun muassa vertailevan politiikan tutkimuksen tarjoamilla menetelmillä. Viimeaikaisissa vertailevan hallinnon analyyseissa on jäykkää institutionaalista tarkastelukehikkoa kuitenkin pyritty laajentamaan myös toimintaprosessien ja -kulttuurien sekä historiallisten polkuriippuvuuksien tarkasteluun. Lähestymistapaa voidaan kutsua uusinstitutionalistiseksi hallintajärjestelmien erojen ja samankaltaisuuksien analyysiksi.² Tässä selvityksessä laajennamme tarkastelua *systeemisen muutoksen* analyysin suuntaan. Tarkoitamme systeemillä muutoksella järjestelmätason transformaatiota, jossa integroidut ja koordinoitut tapahtumaketjut tuottavat samanaikaista muutosta taloudellisissa, poliittisissa, teknologisissa ja sosiaalisissa järjestelmissä. Keskeistä systeemissä muutoksessa on ilmiöiden ja tapahtumien välisestä voimakkaasta keskinäisriippuvuudesta syntyvät ja useiden muutosvipujen vahvistamat ennakoimattomat kehityskulut. Kehityksen ennakoimattomuus ilmenee esimerkiksi teknologisina innovaatioina ja uusina liiketoimintamalleina, uudenlaisina politiikka- ja sääntelykehyksinä, sosiaalisten normien ja käyttäytymisen muutoksina, erilaisina yksilöllisinä ja kollektiivisinä kertomuksina sekä tuotanto- ja kulutusmuotojen muuntumisena. Horisontaalisista (hallinnon alat ja toimialat) ja vertikaalisista (globaali, kansallinen, paikallinen) kytköksistä johtuen systeemistä muutosta voidaan luonnehtia *kompleksiseksi* prosessiksi. Kompleksisessa muutosprosessissa on kysymys vuorovaikutuksessa ilmaantuvasta rakenteesta. Suunnittelun sijaan systeeminen muutos on luonteeltaan sekä uusia mahdollisuuksia tuottavaa että olemassa oleviin rajoitteisiin sopeutuvaa evoluutiota. Yksi evoluution ihmeistä on, että se tuottaa suuren valikoiman malleja, jotka sopivat tiettyyn tarkoitukseen. Tämän vuoksi myös

1 Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgars.; Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford: OUP; Verhoest, K. & Van Thiel, S. & Bouckaert, G. & Laegreid, P. (2012) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

2 Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. Teoksessa Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 63–82. Chicago: The University of Chicago Press.
Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. Teoksessa Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (toim.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 41–62. Chicago: The University of Chicago Press.

hallintajärjestelmissä on olemassa monia erilaisia ”järjestelmävaihtoehtoja”, jotka kykenevät suoriutumaan erilaisista tehtävistä.

Avaamme tässä selvityksessä järjestelmäevoluutiota ja systeemisen muutoksen dynamiikkaa neljän kuvailevan tapaustutkimuksen avulla. Tarkastelemme, miten systeemisen muutoksen kannalta keskeisiä uudistuksia on toteutettu Suomen kannalta kiinnostavissa verkkoimaissa eli Tanskassa, Kanadassa, Singaporessa ja Iso-Britanniassa. Maiden valinta perustuu OECD:n OPSIN (*Observatory of Public Sector Innovation*) hyvien käytäntöjen vertailevaan tutkimukseen. Etsimme vastausta kysymykseen: miten systeeminen muutos tapahtuu kompleksisessa mukautuvassa hallintajärjestelmässä?

Selvityksessä ei ole kysymys metodologisesti vertailevasta tutkimuksesta, sillä kustakin maasta on nostettu esiin yksi tai muutama systeemisen uudistumisen johtotähti, jonka toteuttamisesta esitetään narratiivinen tulkinta. Tanskan kohdalla nostamme esiin uudistukset, joilla on tähdätty maan kilpailukyvyn parantamiseen ja työelämän rakenteiden joustavoittamiseen. Kanadan maakuvauksessa keskitymme erityisesti julkisen sektorin innovaatiotoimintaan. Singaporen tapauksessa kiinnitämme huomiota julkishallinnon ja -palveluiden digitalisaatioon. Iso-Britannian hallintajärjestelmän uudistamisen yhteydessä mielenkiintomme kohdistuu maan edelläkävijyyteen tietoperustaisessa päätöksenteossa ja kollektiivisen intelligenssin vahvistamisessa. Päättämme selvityksen kompleksisuusteoreettiseen tulkintaan systeemisestä uudistumisesta³.

Petri Uusikylä, Harri Jalonen, Urho Lintinen, Sami Kotiranta ja Suvi Jaakkola
Helmikuussa 2021

3 Ks. kompleksisuusteoreettisista lähtökohdista Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa – viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*, Helsinki: Gaudeamus.

1 Tanska – joustoturvalla onnellisten kansakunnaksi

1.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti

Tanskassa panostetaan talouden dynaamisuuden kehittämiseen erityisesti yritysten kilpailukykyä parantamalla ja työvoiman tarjontaa lisäämällä. Yritysten kilpailukykyyn kannalta Tanskassa uskotaan byrokratian ja sääntelyn vähentämiseen sekä tutkimus- ja kehittämis-toiminnan kasvattamiseen, kun taas työvoiman tarjontaa edistetään erilaisilla kannustimilla ja sanktioilla. Tanskan julkishallinnon reformeja voidaan luonnehtia yhdistelmäksi modernisointia ja markkinaehtoistamista.⁴ Julkishallinnon reformeja pyritään edistämään rakentamalla konsensuksen kulttuuria sekä vahvistamalla systeemistä luottamusta ja sosiaalista pääomaa. Vallan keskittämisen ja hajauttamisen välillä olevaa jännitettä lievennetään kansalaisyhteiskunnan tietoisella kehittämisellä. Kansalaisyhteiskunnan toimivuutta tuetaan avoimuuteen pohjautuvalla yhteiskunnallisen dialogin kulttuurilla sekä yhteiskunnallisten toimijoiden konsultoinnilla ja osallistamisella poliittiseen tavoitteenasetantaan. Poliitiikan ja hallinnon raja-pinnasta voidaan tehdä muun muassa seuraavia huomioita: i) hallitus toimii, päättää ja viestii kollegiona ja koordinoitusti, ii) merkittävimmät linjavalinnat tehdään pääministerin johtamassa koordinaatiokomiteassa, iii) vähemmistökoalitiiohallitukset ovat sisäisesti koherentteja ja valmiita nopeisiin päätöksiin, iv) parlamentaarisilla valiokunnilla varmistetaan asiantuntemus ja poliittinen tuki, v) hierarkioiden sijaan yhteistyö neuvottelupohjaista sekä vi) monitasoinen muodollinen ja epämuodollinen yhteydenpito poliittisen ja hallinnollisen koneiston välillä.⁵

Tanskan systeemisen uudistumisen johtotähtenä toimii ajatus joustoturvasta (*flexicurity*). Liberaalia talouspolitiikkaa ja pohjoismaista hyvinvointiyhteiskuntamallin periaatteita yhdistävän joustoturvan käsitteen kehittäjänä pidetään maan pääministerinä vuosina 1993–2001 toiminutta Paul Nyrup Rasmussenia. Alkuperäisessä muodossaan joustoturvan tavoitteena oli Tanskaa vaivanneen rakenteellisen työttömyyden vähentäminen. Sittemmin joustoturvalla on tarkoitettu yhteiskunnan ja kansalaisten keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien yhdistämistä. Joustoturvan ytimessä on elinkeinoelämän tarpeita palveleva, mutta samalla kansalaisten arkea turvaava aktiivinen työvoimapolitiikka. Joustoturvalla tuetaan paitsi talouden suhdanteisiin sopeutumista myös schumpeterilaista

4 Greve, C. (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review*, 8(1), 161–169.

5 Laursen, F., Andersen, T. M. & Detlef, J. (2018). *Denmark Report. Sustainable Governance Indicators 2018*. Bertelsmann Stiftung.

’luovaa tuhoa’ eli tuotannontekijöiden aktiivista uudelleenallokoitumista taantuvilta toimialoilta kasvaville toimialoilta. Joustoturva on toiminut, sillä viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana Tanska on yksi parhaiten menestyneistä EU-maista, kun mittarina käytetään työttömyys- ja työllisyysasteita sekä kansalaisten luottamusta poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Voidaankin sanoa, että aktiivisella työvoimapolitiikalla on Tanskassa sekä väli-nearvoa (talouden kilpailukyky) että itseisarvoa (aktiivinen kansalainen), ja jonka tulokset näkyvät laajemmin yhteiskunnallisena resilienssinä.⁶ Tanskassa työelämän sisäiset joustot, aktiivinen työvoimapolitiikka, elinikäinen koulutus ja sosiaaliturva on pyritty kytkemään toisiinsa yhteiskunnalliseen muutokseen sopeuttavalla tavalla.⁷ Tanskan (ja myös Hollan-nin) esimerkin innoittamana joustoturva otettiin yhdeksi keskeiseksi pilariksi vuonna 2000 hyväksyttyyn EU:n Lissabonin strategiaan. Joustoturvan tavoitteenasettelua täsmennettiin vuonna 2011 Eurooppa-neuvoston hyväksymässä ja ensisijaisesti euromaita koskevassa Euro Plus -sopimuksessa (*Euro Plus Pact*), jossa jäsenmaita kehoitettiin laatimaan kansalli-set joustoturvan polut (*National Flexicurity Pathways*).⁸

1.2 Systeemisen muutoksen murroskohdat ja muutoksen areenat

Joustoturvan toteutumista on tuettu Tanskassa 2000-luvulla lukuisilla reformeilla, politiikkaohjelmilla ja instituutioilla. Vuoden 2007 kunta- ja aluerakenneuudistusta voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä yksittäisistä reformeista ja samalla tanskalaisen yhteiskuntamie-lisyyden ilmentymänä. Reformin julkilausuttuna tavoitteena oli kuntien talouden vahvis-taminen ja toimintojen virtaviivaistaminen vähentämällä radikaalisti kuntien määrää. Hal-lintoa tehostamalla pyrittiin vapauttamaan resursseja hyvinvointipalvelujen turvaamiseen. Vaikka kuntien määrän vähentäminen lähes kolmestasadasta alle sataan ei ollut Tanskassa-kaan yksinkertaista eikä kaikkien toimijoiden varauksetonta luottamusta nauttivaa,⁹ uudis-tusta voidaan silti luonnehtia onnistuneeksi, mistä yhtenä osoituksena se, että Tanskan reformia on pidetty muissa pohjoismaissa eräänlaisena esimerkkinä. Kuntauudistusta tuet-tiin vuosien 2008–2011 aikana toteutetulla laatureformilla (*Quality Reform*), jolla tähdät-tiin nimensä mukaisesti julkisten palvelujen laadun parantamiseen.¹⁰

6 Bredgaard, T. & Madsen, P. K. (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24(4), 375–386.

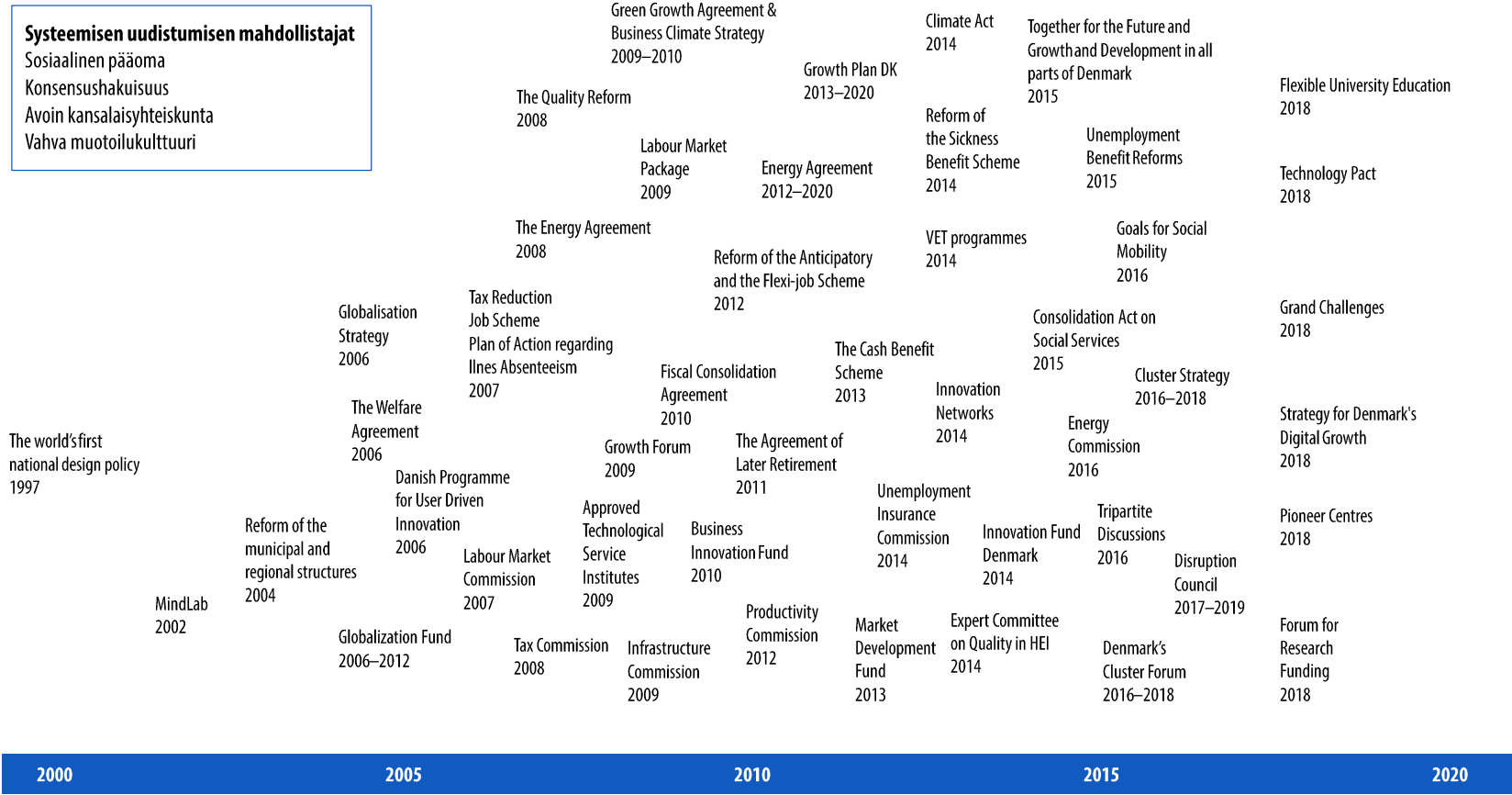
7 Jørgensen, H. & Madsen, P. K. (2007). *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*. Copenhagen: Djøef Publishing.

8 Rogowski, R. (2008). Governance of the European social model: The case of flexicurity. *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, 43(2), 82–91.

9 Bundgaard, U. & Vrangbæk, K. (2007). Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 30(4), 491–520.

10 The Danish Government (2009). *Denmark's National Reform Programme*. October 2009.

Kuvio 1. Tanskan keskeiset uudistukset systeemisen muutoksen näkökulmasta.



Joustoturvaa edistettiin vuonna 2006 laajaa poliittista tukea nauttineella hyvinvointisopimuksella (*Welfare Agreement*). Sen ytimessä oli tanskalaisten eläkkeellesiirtymisiään asteittainen nostaminen sekä maahanmuuttajien ja heidän jälkeläisten työllisyyden parantaminen. Hyvinvointisopimuksen tavoitteeksi asetettiin työvoiman kasvattaminen 250 000 vuoteen 2040 mennessä.¹¹ Vuonna 2007 perustettiin työmarkkinakomitea (*Labour Market Commission*) ja verokomitea (*Tax Commission*), jotka laativat kymmeniä ehdotuksia työvoiman tarjonnan lisäämiseksi. Merkittävimmät ehdotukset liittyivät varhaiseläkkeiden asteittaiseen poistamiseen, työttömyysturvan lyhentämiseen, verotuksen kannustavuuteen sekä kuntien suurempaan rooliin työllisyyspolitiikassa. Vuonna 2008 Tanskassa laadittiin erillinen suunnitelma (*Job Scheme*) eläkeläisten osa-aikatyöskentelyn edellytysten parantamisesta ja korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten rekrytoimiseksi.¹² Hyvinvointisopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteuttamista on arvioitu lukuisissa selvityksissä, joiden pohjalta on sovittu täydentävistä toimenpiteistä. Vuonna 2010 osana valtiontalouden vakautussopimusta (*Fiscal Consolidation Agreement*) lyhennettiin työttömyysturvan kesto.¹³ Vuonna 2011 hienosäädettiin eläkkeellesiirtymisen ehtoja (*Agreement of Later Retirement*), kun taas vuosina 2012–2014 olivat vuorossa uudistukset, joilla pyrittiin edistämään osatyökykyisten työllisyyttä ja työmarkkinoiden joustavuutta (*Reform of the Anticipatory & Flexi-job Scheme*), luomaan työttömille kannustimia osallistua työllistymistä tukevaan koulutukseen (*Cash Benefit Scheme*) sekä tehostamaan ja yhdenmukaistamaan sairaudesta johtuvien poissaolojen käsittelyä (*Reform of the Sickness Benefit Scheme*).¹⁴

Työvoiman määrän kasvattamisen lisäksi tanskalaisessa joustoturvassa panostetaan kansakunnan koulutustason nostamiseen ja ihmisten osaamisen kehittämiseen. Vuonna 2006 toimintaa koordinoimaan perustettiin globalisaatiorahasto (*Globalization Fund*). Osana hallituksen globalisaatiostrategiaa (*Government's Globalization Strategy*) toimivan rahaston tehtävänä oli huolehtia siitä, että vuoteen 2015 mennessä vähintään 95 prosenttia nuorista suorittaa toisen asteen tutkinnon ja vähintään puolet ikäluokasta korkeakoulututkinnon.¹⁵ Vuonna 2014 toteutetun ammatillisen koulutuksen uudistuksen (*Reform of Vocational Education and Training*) tavoitteeksi asetettiin koulutuksen laadun parantaminen ja ohjauksen tehostaminen koulutuksellisissa nivelvaiheissa. Korkeakouluopetuksen laatua pohdittiin vuosina 2014 ja 2015 parlamentaarisessa komiteassa (*Expert Committee on Quality in HEI*)¹⁶ ja sopimus joustavasta korkeakouluopiskelusta (*Flexible University Education*) solmittiin vuonna 2018. Vuonna 2018 solmittiin myös teknologiasopimus (*Technology Pact*), jossa asetettiin tavoitteeksi yritysten ja

11 The Danish Government (2008). *Denmark's National Reform Programme*. October 2008.

12 The Danish Government (2009). *Denmark's National Reform Programme*. October 2009.

13 The Danish Government (2011). *Denmark's National Reform Programme*. May 2011.

14 The Danish Government (2014). *Denmark's National Reform Programme*. April 2014.

15 The Danish Government (2011). *Denmark's National Reform Programme*. May 2011.

16 The Danish Government (2016). *Denmark's National Reform Programme*. April 2016.

koulutusorganisaatioiden yhteistyön vahvistaminen ja luonnontieteellisten opintojen suosion kasvattaminen.¹⁷

Aktiivisen työvoima- ja koulutuspolitiikan ohella tanskalaiseen joustoturvaan kuuluu talouden aktiivinen uudistaminen ja kunnianhimoinen innovaatiopolitiikka. Yhtenä esimerkkinä ja linjassa vahvan muotoiluperinteen kanssa vuosina 2007–2010 toteutettiin Tanskan elinkeinoministeriön toimesta käyttäjäinnovaatioiden kehittämistä edistävä ohjelma (*Danish Programme for User-driven Innovation*).¹⁸ Vuonna 2009 perustettiin kuusi alueellista kasvufoorumia (*Regional Growth Forum*), joiden tehtävänä oli alueiden elinvoiman kehittäminen, yritysten kilpailukykyyn varmistaminen sekä hallituksen suunnitelmien toimeenpanon tukeminen. Samoin vuonna 2009 Tanskan teknologia- ja innovaationeuvosto (*Danish Council of Technology and Innovation*) hyväksyi viisivuotisen strategian maan kattavan ja kansainvälisesti kilpailukykyisen teknologisia palveluja tarjoavan instituuttiverkoston rakentamiseksi.¹⁹ Vuonna 2010 oli vuorossa yritysten ja korkeakoulujen yhteistyötä edistävän ja talouden rakenteita uudistavan innovaatiösäätiön (*Business Innovation Fund*, vuodesta 2014 lähtien *Innovation Fund Denmark*) perustaminen. Vuonna 2012 perustettu tuottavuuskomitea (*Productivity Commission*) antoi koko joukon kansantalouden tuottavuuden parantamiseen tähtääviä suosituksia. Vuosina 2013–2020 toteutetun kasvuohjelman (*Growth Plan DK*) tavoitteena oli Tanskan BKT:n kasvattaminen 40 miljardilla kruunulla. Kasvuohjelma jakautui kolmeen teemaan, jotka olivat yritysten kilpailukykyyn ja tuottavuuden parantaminen, koulutuksen kehittäminen ja työllisyyden vahvistaminen sekä julkisen sektorin modernisointi ja tehostaminen. Vuodesta 2014 lähtien Tanskan innovaatiösäätiö on osallistunut aktiivisesti eurooppalaiseen yhteistyöhön muun muassa yli kahdestakymmenestä kansallisesta organisaatiosta muodostuvan innovaatioverkoston (*Innovation Network*) puitteissa.²⁰ Vuonna 2015 kasvutavoitteita täsmennettiin ja erityistä painoarvoa annettiin alueelliset erityispiirteet huomioiville tavoitteille (*Growth and Development in all parts of Denmark*).²¹ Vuosien 2016 ja 2017 kolmikantaneuvotteluissa (*Tripartite Discussions*) sovittiin useista työmarkkinoiden dynamiikkaa lisäävistä tavoitteista, kuten maahanmuuttajien integroinnista, nuorten työharjoittelupaikkojen lisäämisestä ja elinikäisen oppimisen tukemisesta.²² Usean ministeriön ja alueiden yhteinen klusterifoorumi (*Danish Cluster Forum*) toimeenpani vuosien 2016–2018 aikana ohjelmaa, jossa edistettiin elinkeinoelämän sekä koulutus- ja tutkimusorganisaatioiden

17 The Danish Government (2019). *Denmark's National Reform Programme*. March 2019.

18 Wall, K. (2009). *Is Denmark a Lead User of User Driven Innovation?* Saatavilla: <https://innovationmanagement.se/2009/09/22/is-denmark-a-lead-user-of-user-driven-innovation/>

19 The Danish Government (2009). *Denmark's National Reform Programme*. October 2009.

20 The Danish Government (2014). *Denmark's National Reform Programme*. April 2014.

21 The Danish Government (2016). *Denmark's National Reform Programme*. April 2016.

22 The Danish Government (2016). *Denmark's National Reform Programme*. April 2016.

yhteistyötä.²³ Tätä työtä tuki vuosina 2017–2019 toiminut globalisaation ja teknologioiden kehittymisen mukanaan tuomia työmarkkinamurroksia analysoinut neuvosto (*Disruption Council*). Vuonna 2018 Tanskan hallitus julkisti haastekilpailun (*Grand Challenges*), jonka avulla tutkijoita ja yrityksiä kannustettiin kehittämään toimivia ratkaisuja ihmiskunnan ja tulevaisuuden suuriin haasteisiin. Uudistumista tuetaan vuonna 2018 hyväksytyllä ja vuoteen 2025 ulottuvalla digitalisaatiostrategialla (*Strategy for Denmark's Digital Growth*), joka sisältää noin neljäkymmentä toimenpidealoitetta, eri toimijoille rahoitusmahdollisuuksia aktiivisesti etsivästä foorumista (*Forum for Research Financing*) sekä uusiin ja kunnianhimoisiin avauksiin tähtäävistä tutkimuskeskuksista (*Pioneer Centres*).²⁴

Joustoturvan viehätys perustuu taloudellisten (yritysten kilpailukyky) ja sosiaalisten (ihmisten turvallisuudentarve) näkökulmien yhteensovittamiseen. Siksi ei olekaan yllättävää, että joustoturvasta on kehkeytynyt 2000-luvulla houkutteleva malli yhteiskuntien uudistamisessa ympäri Eurooppaa.²⁵ Euro Plus -sopimukseen sisältyvä joustoturvan tiekartta koostuu kaikkiaan kahdeksasta periaatteesta, joita yhdistää ajatus siitä, että joustoturvan toteuttamisessa on huomioitava kansalliset erityispiirteet.

Usko joustoturvan hyödyllisyyteen ei ole kuitenkaan ollut jakamatonta. Joustoturvaa on pidetty liian monitulkintaisena käsitteenä yhteiskuntapoliittisen ohjelman perustaksi, sillä se ei auta hahmottamaan ja jäsentämään joustoturvan toimeenpanoon väistämättä sisältyviä ja institutionaalsiin vaihtoehtoihin liittyviä jännitteitä ja konflikteja. Lisäksi on esitetty, että joustoturva edustaa reduktionistista ja todellisuutta yksinkertaistavaa näkemystä jouston ja turvan lähteistä.²⁶

1.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän vakiintuneet toimintatavat yhdessä vahvan kansalais-yhteiskunnan perinteen kanssa ovat luoneet Tanskaan vuosikymmenien aikana ilmapiirin, joka kannustaa ja ylläpitää yhteiskuntamielisyyttä (*samfundssind, public-spiritedness*).²⁷ Yhteiskuntamielisyys näkyy yleisenä luottamuksena yhteiskunnan toimivuuteen ja eri toimijoiden kykyä tehdä yhteistyötä ongelmien ratkaisemisessa.

23 The Danish Government (2017). *Denmark's National Reform Programme*. April 2017.

24 The Danish Government (2019). *Denmark's National Reform Programme*. March 2019.

25 Viebrock, E. & Clasen, J. (2009). Flexicurity and welfare reform: a review. *Socio-Economic Review*, 7(2), 305–331.

26 Burroni, L. & Keune, M. (2011). Flexicurity: A conceptual critique. *European Journal of Industrial Relations*, 17(1), 75–91.

27 Algan, Y. & Cahuc, P. (2006). *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?* IZA Discussion paper No. 1928.

Joustoturva ei ole erillinen yhteiskuntapoliittinen ohjelma eikä toimeenpanoa odottava malli, vaan kysymys on systeemisestä muutoksesta, joka edellyttää huomion kiinnittämistä rakenteellisiin tekijöihin, institutionaalsiin käytäntöihin ja näiden vuorovaikutukseen. Olennaista joustoturvassa on talouspoliittisten ratkaisujen yhteensovittaminen sosiaalisten tarpeiden kanssa, jonka yhteisvaikutuksesta syntyy dynamiikkaa, joka auttaa sopeutumaan kehityksen mukanaan tuomiin vaatimuksiin. Useat tutkimukset puhuvat sen puolesta, että joustoturvan toteutuminen riippuu aina institutionaalisesta ympäristöstä, mikä puolestaan on johtanut siihen, että toiset maat ovat onnistuneet joustoturvan toteuttamisessa toisia paremmin.²⁸

Tanskalaista versiota joustoturvasta voidaan luonnehtia menestykseksi. Esimerkiksi työttömyys- ja työllisyysasteilla mitattuna Tanska pärjää eurooppalaisessa vertailussa hyvin.²⁹ Tanskan elinkeinorakenne on monimuotoinen ja maata pidetään hyvänä liiketoimintaympäristönä,³⁰ minkä lisäksi Tanska sijoittuu korkealle kansakuntien onnellisuutta mittaavissa tutkimuksissa.³¹ Kansainvälisessä vertailussa Tanska on ollut edelläkävijä muun muassa muotoilun kokonaisvaltaisessa hyödyntämisessä, mistä osoituksena maailman ensimmäinen kansallinen muotoilun politiikkaohjelma (*National Design Policy*) vuodelta 1997³² ja julkista palvelumuotoilua edistävän MindLabin perustaminen vuonna 2002.³³ Joustoturvan kaltaisen systeemisen uudistumisen onnistuminen riippuu paljolti yhteiskunnassa vallitsevasta luottamuksesta keskeisiin yhteiskunnallisiin instituutioihin. Parhaimmillaan kyse on itseään vahvistavasta kehityksestä, jossa luottamus saa aikaiseksi myönteistä kehitystä ja myönteinen kehitys vahvistaa luottamusta.

28 Algan, Y. & Cahuc, P. (2006). *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?* IZA Discussion paper No. 1928. Bredgaard, T. & Madsen, P. K. (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24(4), 375–386.

29 Bredgaard, T. & Madsen, P. K. (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24(4), 375–386.

30 Laursen, F., Andersen, T. M. & Detlef, J. (2018). *Denmark Report. Sustainable Governance Indicators 2018*. Bertelsmann Stiftung.

31 World Happiness Report (2020). Saatavilla: <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2020/WHR20.pdf>

32 Scherfig, C., Brunander, M. & Melander, C. (2010). *From the World's First Design Policy to the World's Best Design Policy*. Copenhagen: The Design Management Institute.

33 Carstensen, H. V. & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).

2 Kanada – julkisten innovaatioiden mallimaa

2.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti

Vuonna 1989 Kanadassa käynnistettiin julkisen hallinnon uudistamisprosessi (*Public Service 2000*). Uudistustarpeen taustalla oli julkisen hallinnon parissa koettu kokemus keskusvaltaisesta johdetusta hallintoregiimistä, josta oli tullut kallis, kompleksinen, aikaa kuluttava ja joustamaton. Uudistaminen sai vaikutteita uudesta julkisjohtamisesta (*New Public Management*) ja se oli julkisen hallinnon toteuttama prosessi, jossa julkisen hallinnon keskeisistä virkamiehistä koostetut kymmenen eri työryhmää laativat yli 300 uudistusehdotusta koskien henkilöstöpolitiikkaa, hallinnollisia uudistuksia ja palvelutarjontaa. Keskeisimpinä tavoitteina uudistamisessa olivat järjestelmien ja palveluiden virtaviivaistaminen sekä hallintokäytäntöjen modernisointi. Pyrkimyksenä oli huomion siirtäminen prosesseista ja riskienvälttelystä kohti innovaatioita, palveluiden laatua ja vaikuttavuutta. Tavoitteeseen pyrittiin säädösten keventämisellä, päätösvallan desentralisoinnilla ja delegoinnilla alemmille tasoille sekä vastuita selkeyttämällä ja edistämällä jatkuvan oppimisen kulttuuria. Prosessi johti lopulta vuonna 1992 kattavaan lainsäädölliseen uudistukseen (*Public Service Reform Act*).³⁴

2.2 Systeemisen muutoksen murroskohdat ja muutoksen areenat

Uudistuksen keskeisimpiin saavutuksiin luettiin julkisten palveluiden palvelunäkökulman korostaminen, julkisten organisaatioiden muuttuminen palveluorganisaatioiksi, hallinnollisten proseduurien ja kontrollimekanismien keventäminen sekä henkilöstöhallintaan liittyvän lainsäädännön uudistaminen. Keskeisimmäksi epäonnistumisiksi puolestaan nousivat henkilöstöhallinnon uudistamisen hitaus, tilivelvollisuuden mekanismien toimeenpano sekä keskusvirastojen heikentynyt kyvykyys arvioida toimenpideohjelmiansa vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa.³⁵ Alun perin PS 2000 -uudistamisprosessi hahmotettiin

34 Holmes, J. (2001). *Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges*. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor of General of Canada.

35 Edwards, J. (2001). *Looking Back From 2000 at Public Service 2000*. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor General of Canada.

pitkäaikaiseksi dynaamiseksi prosessiksi, jossa kerääntyneiden kokemusten ja muuttuneiden ajattelutapojen odotettiin luovan lisäreformia. Uudistusten toimeenpanon onnistumiseen vaikutti kuitenkin heikentävästi poliittisen tuen ja sitoutumisen puute, jonka takia muut asiat nousivat tärkeysjärjestyksessä etusijalle. Lisäksi muutokset toimintaympäristössä vaikuttivat merkittävästi uudistusten toimeenpanoon. Näistä keskeisimpiä olivat liittovaltion fiskaaliset ongelmat, jotka lopulta johtivat vuonna 1995 julkisen hallinnon ohjelmien katselmukseen (*Program Review*). Tämä aiheutti merkittäviä muutoksia ja supistuksia julkisen hallinnon toimintaresursseissa. Esimerkiksi julkisen hallinnon henkilöstön määrä laski 19 prosenttia 1994–1999 välisenä aikana.

Muuttuneissa olosuhteissa PS 2000 sai rinnalleen La Relève -aloitteen, joka pyrki aikaansaamaan reformia vallitsevassa julkisen hallinnon viitekehikossa seuraavien teemojen parissa: henkilöstöhallinnan modernisointi, demografinen haaste (virkamiesten eläköityminen), palvelulupauksen idean läpivieminen julkisessa hallinnossa, työntekijöiden parasta suoriutumista tukevan työympäristön luominen, oppimisen ja kehittymisen tukeminen sekä työntekijöitään innostavien johtajien kehittäminen. La Relève -aloite ei kuitenkaan kunnolla lähtenyt liikkeelle, mikä ilmeni muun muassa ohjelmaan sitoutuneiden johtavien virkamiesten tasaisena laskuna, ja se tuotti ainoastaan yhden edistymisraportin vuonna 1998.³⁶ Julkisen hallinnon uudistusten arvioinnin yhteydessä onkin esitetty, että suurten reformien onnistumisen edellytyksenä on niiden sulauttaminen poliittiselta tasolta johdettuun hallintoagendaan ja asettuminen linjaan hallituksen poliittisen ja fiskaalisen agendan.³⁷ Julkisen hallinnon henkilöstöhallintaa käsittelevä lainsäädännöllinen uudistus toteutui lopulta vuonna 2003 (*Public Service Modernization Act*), jonka tavoitteena oli modernisoida rekrytointikäytäntöjä, parantaa oppimismahdollisuuksia, parantaa työntekijöiden ja -antajien välisiä suhteita sekä selkeyttää hallinnollisia rooleja ja niihin liittyviä tilivelvollisuuksia. Vaikka julkisen sektorin innovointikykyä ei oltukaan tunnistettu osaksi uudistusta, niin sen toivottiin luovan innovoinnille enemmän tilaa prosessien virtaviivaistamisen kautta.³⁸

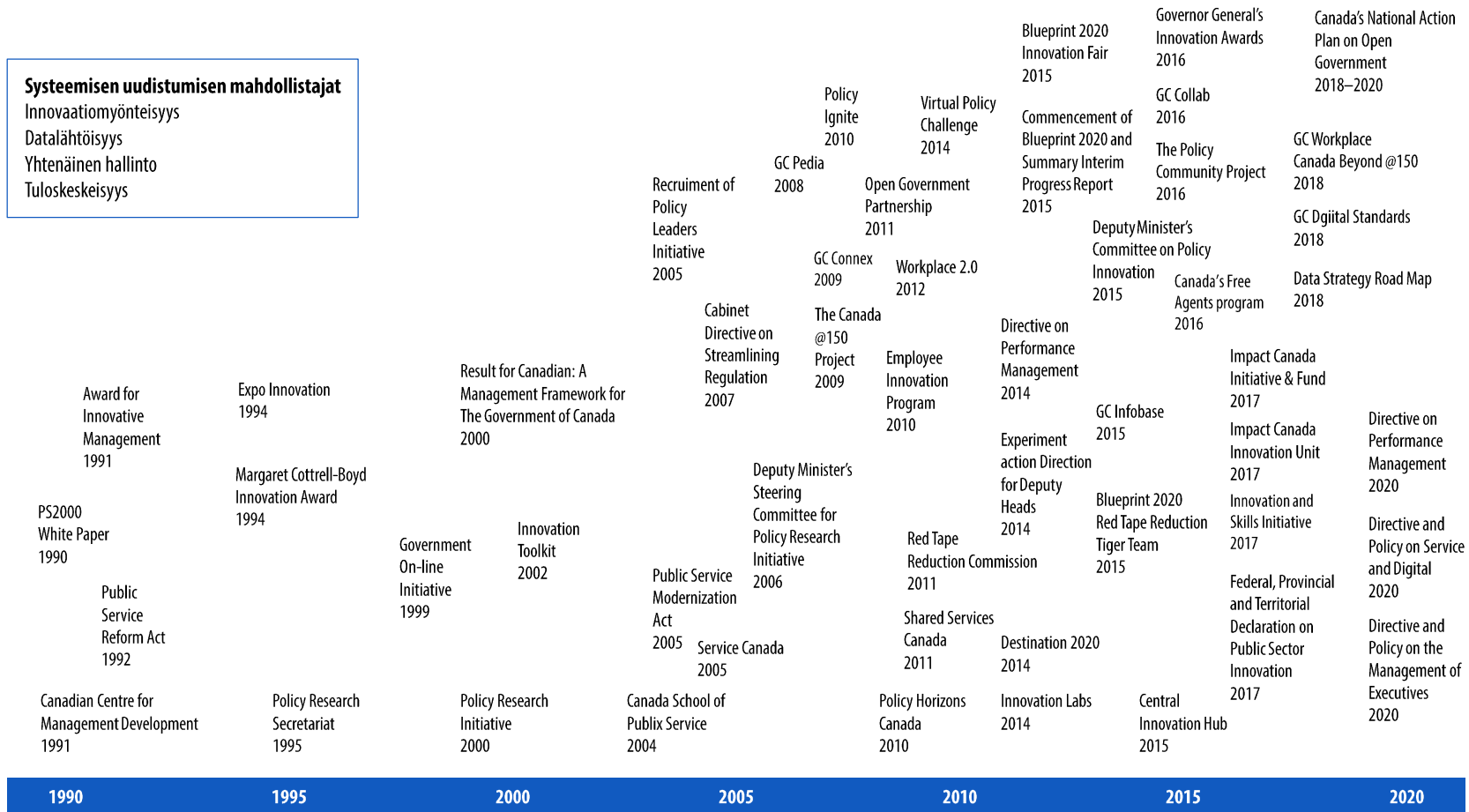
36 Holmes, J. (2001). *Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges*. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor of General of Canada.

Bourgnon, J. (2009). *Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994–1999 - A Canadian Case Study*. Centre for International Governance Innovation.

37 Clark, I. D. (2001). *Distant Reflections on Federal Public Service Reform in the 1990s*. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor of General of Canada; Ks. myös Michael Kaszorowskin (2018) pohdintoja samasta aiheesta, *A Public Service Paralyzed by Institutional Timidity*. *Policy Options*. Saatavilla: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2018/public-service-paralyzed-institutional-timidity/>; Ks. Kanadan 1990-luvun julkisen hallinnon uudistamisagendan vertailusta muihin kansainvälisiin käytäntöihin esim. Aucoin, P. (2001). *Comparative Perspectives on Canadian Public Service Reform in the 1990s*. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor General of Canada.

38 Treasury Board Secretariat (TBS) (2011). *Report of the Review of Public Service Modernization Act, 2003*. Ottawa, Ontario: Treasury Board Secretariat.

Kuvio 2. Kanadan keskeiset uudistukset systeemisen muutoksen näkökulmasta.



Vuosituhanen vaihteessa Kanadassa käynnistettiin Government On-line -ohjelma (1999–2006), jonka tavoitteena oli edistää julkisen hallinnon verkkopalveluiden kehittämistä. Työ perustui kahteen periaatteeseen: yhtäältä informaation ja palveluiden tulisi ryhmittyä asiakkaiden tarpeiden ja prioriteettien mukaisesti hallintorakenteen sijasta, ja toisaalta kumppanuuksia eri hallinto-organisaatioiden ja tasojen välillä tulisi rakentaa palveluiden ryhmittämiseksi asiakkaiden etujen mukaisesti hallintoalueiden sijasta. Pohjimmiltaan kyseessä oli yhtenäiseen hallintoon (*Whole-Of-Government*) perustuva innovaatiohanke, joka kumppanuuksien ja yhteistyön avulla pyrki välttämään hallinnon alan siiloihin juuttumisesta aiheutuvat riskit. Hallinnonalojen välisen yhteistyön kehittämisen puolesta ohjelma edisti myös valtakunnallisen käytäntöyhteisön (*Community of Practice*) muotoutumista (tiedonjako, verkostot ja kumppanuudet hallinnon eri toimijoiden kesken), yhteisten perustavien edesauttajarakenteiden luomista (jaetut lainsäädännön elementit, standardisointi ja infrastruktuuri) sekä oppimis- ja transformaatioprojektien toteuttamista (integroitujen palvelumahdollisuuksien tutkiminen pilottien, tutkimuksen ja yhteistyön välityksellä). Ohjelma keräsi toimikautensa aikana yli 50 palkintoa ja se sai tunnusta niin kansainvälisiltä organisaatioilta kuin muilta valtioilta.³⁹

Government On-line -ohjelman aloittamaa työtä jatkaa vuonna 2018 julkistettu datastrategian tiekartta (*A Data Strategy Road Map*). Sen ohjaavia periaatteita ovat asiakaslähtöisyys, luotettavuus, ketteryys, avoimuus, mahdollistavuus ja tarkoituksenmukaisuus. Datastrategiassa korostetaan tiedon roolia läpinäkyvämmän, yhteistyökykyisemmän, kansalaislähtöisemmän ja digitaalisesti kyvykkään julkisen hallinnon mahdollistajana, ja sen yhtenä perimmäisistä tavoitteista on näyttöön perustuvan päätöksenteon (*evidence-based*) tukeminen.⁴⁰

Kaikkiaan datastrategia sisältää kaksikymmentäyksi toimenpidesuositusta, jotka on luokiteltu neljään teemaan: hallinto, ihmiset ja kulttuuri, ympäristö ja digitaalinen infrastruktuuri sekä tieto voimavarana. Teemojen toimeenpanossa hyödynnetään sekä yhtenäisen hallinnon että ministeriö-/virastolähtöistä toimintatapaa. Vaikka yhdessä suosituksista huomioidaan eksplisiittisesti julkisen hallinnon innovaatiotoiminnan vaalimisen tärkeys, olennaista ei niinkään ole uusien pilottien käynnistäminen, vaan olemassa olevien pilottien toimeenpanoon ja niiden skaalautuvuuteen keskittyminen. Tiekartan lyhyen aikavälin tavoitteena oli datastrategian perusteiden luominen ja muutosvalmiuden rakentaminen. Tähän pyrittiin osoittamalla tiedon hyödyntämisen erilaisia tapoja, vahvistamalla johtajuutta erityisesti järjestelmien ja kyvykkyyden luomisessa sekä parantamalla horisontaalista yhteistyötä. Keskipitkää tavoitetta puolestaan luonnehtivat laajentuminen ja skaalautuvuus, mihin sisältyvät hyvien käytäntöjen levittäminen julkisen hallinnon sisällä

39 Government of Canada (2006). *Government On-Line 2006*.

40 Government of Canada (2019). *A Data Strategy Roadmap for the Federal Public Service*. Saatavilla: <https://www.data-action-lab.com/2019/01/28/a-data-strategy-roadmap-for-the-federal-public-service/>

ja tarvittavien systeemisten muutosten toteuttaminen tavoitellun muutoksen saavuttamiseksi.⁴¹ Koko julkista hallintoa koskettava linja ja direktiivi koskien tiedonhallintaa ja digitaalisten palveluiden järjestämistä astuivat voimaan huhtikuussa 2020.

Toinen 2000-luvun keskeinen uudistus kohdistui valtiovarainministeriön kanslian (*Treasury Board Secretariat*) roolin vahvistamiseen.⁴² Kansliasta haluttiin hallinnollisten muutosten katalyytti ja sen toimialaksi määriteltiin eksplisiittisesti palvelu(t) ja innovaatiot sekä innovaatioiden, kumppanuuksien ja parhaiden käytäntöjen edistäminen julkisen hallinnon eri haarojen välillä. Kanslian roolia voidaan pitää merkittävänä virstanpylväänä julkisen hallinnon innovointitoiminnan tärkeyden tunnistamisessa.⁴³

Kanadan systeemistä uudistumista on tuettu neljällä hallintositoumuksella:

Kansalaislähtöisyys

- Julkisen hallinnon ohjelmien ja palveluiden suunnittelu, rahoitus, toteuttaminen ja arvioiminen kansalaisnäkökulmasta käsin (palveluiden saatavuus).
- Ministereiden ja virkamiesten vastuulla on huolehtia tasapainon toteutumisesta seuraavan kolmen asian kesken: i) reilun, oikeudenmukaisen ja kohtuullisen kohtelun varmistaminen kansalaisten etujen suojelemiseksi, ii) tehokkaan ja reagoivan palvelun tuottaminen asiakkaille, sekä iii) palveluiden ja ohjelmien kustannustehokkuudesta, edullisuudesta ja kestävästä resurssien hallinnasta huolehtiminen.
- Kumppanuuksien luominen julkisen hallinnon eri tasojen kesken, kansalaisjärjestöihin ja yksityisen sektorin toimijoihin (riittävän tiedonsaannin varmistaminen).

Arvot

- Demokratian kunnioittaminen (tilivelvollisuus).
- Ammatilliset arvot (esim. puolueettomuus neuvonannossa).
- Eettiset arvot (esim. integriteetti, luottamus ja rehellisyys).
- Kansalaisuuden arvot (esim. rohkeus, säädyllyisyys, vastuullisuus ja humanisuus).

41 Government of Canada (2019). *A Data Strategy Roadmap for the Federal Public Service*. Saatavilla: <https://www.data-action-lab.com/2019/01/28/a-data-strategy-roadmap-for-the-federal-public-service/>

42 Treasury Board Secretariat (2000). *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*. Ottawa, Ontario: Treasury Board Secretariat.; Ks. myös OECD (2018). Chapter 2. *The Innovation System of the Public Service of Canada*. Paris: OECD Publishing.

43 Muita toimialoja olivat menojen hallinta ja suunnittelu, pääkirjanpito (*comptrollership*), tiedonhallinta ja siihen liittyvä teknologia ja henkilöstöresurssienhallinta.

Tulosperusteisuus

- Tuloskeskeisen hallinnon ulottaminen kattamaan koko julkinen hallinto.
- Kehittämisen painopisteen siirtäminen panoksista ja tuotoksista julkisen hallinnon tuloksiin ja vaikuttavuuteen.
- Käytäntöjen luominen mittaamiselle ja arvioinnille, jotka mahdollistavat tilivelvollisuuden toteutumisen, oppimisen ja kansalaisluottamuksen vahvistamisen.

Vastuullinen resurssien käyttö

- Jatkuva menojen seuraaminen tulosten ja vastikkeellisuuden varmistamiseksi.
- Ministeriönäkökulma: Resurssien uudelleen allokointi ja ohjelmien uudelleenstrukturointi muuttuvia tarpeita ja prioriteetteja varten seuraavasti: i) taloudellisen ja ei-taloudellisen seurantatiedon kerääminen kustannusten ja tulosten välisen yhteyden selvittämiseksi, ii) riskienhallinta, iii) talousarvioehdotusten perustuminen politiikkaohjelmiin ja ministeriön toimenkuvaan ja vastuualueisiin sekä iv) julkinen tilivelvollisuus ja tätä tukevat kirjanpitoikätyännöt.
- Yhtenäinen hallinto: Rationaalinen prioriteettien asettaminen ja investointipäätösten tekeminen ministeriöiden toimintaloikat ylittävän tiedon perusteella: i) olemassa olevan toimintarakenteen eheyden arviointi kerätyn seurantatiedon avulla ja ii) toiminnan priorisointi ja parhaiden käytäntöjen levittäminen kerätyn seurantatiedon pohjalta.

Pääministerin kanslia (*Privy Council Office*) toteutti vuoden 2008 aikana kokeellisen *canada@150*-pilottihankkeen, jonka tavoitteena oli kouluttaa osallistujia ennakoointiin ja policy-analyysiin liittyvien uusien työkalujen haltuunotossa, tunnistaa tulevan vuosikymmenen keskeisimmät policy-haasteet ja perehtyä niiden merkitykseen julkisen sektorin uudistamisen kannalta, laajentaa osallistujien verkostoa sekä kokeilla uusia yhteistyömuotoja (mm. Web 2.0 -työkalujen hyödyntäminen). Hankkeeseen osallistui kaiken kaikkiaan 150 virkamiestä julkisen hallinnon eri organisaatioista ja tasoilta, ja sen tuotoksiin lukeutuvat kolmetoista paperia tunnistetuista haasteista sekä visio tulevaisuuden julkisesta hallinnosta. Yksi tämän kokeilun opeista osallistujilleen oli se, että julkisen hallinnon eri osat jakavat keskenään samankaltaisia huolia ja tavoitteita. Lisäksi korostettiin, että hallinnollisesti siiloista tulisi pyrkiä irtautumaan kohti kokonaisvaltaisempaa näkemystä tulevaisuuden haasteista. Julkisen hallinnon innovointikyvyn hidasteiksi osallistujat tunnistivat muun muassa julkisen hallinnon jäsentymisen ”territoriaalisen” piirteen, rakenteiden hierarkkisyyden, vakiintuneet toiminta-alueajat, tilivelvollisuuden dominoivan aseman, keskinäisen luottamuksen ja viestinnän heikkouden sekä näiden seurauksena riskiä kaih-tavan kulttuurin. Vastaavasti potentiaalisiksi lääkkeiksi tunnistettuihin haasteisiin osallistujat nostivat yhteistyön esteiden tarkemman analysoinnin, verkostoitumisen edistämisen

sekä työskentelyn mahdollistamisen erilaisissa yhteisissä tiloissa (mm. klusterit) yhteistyön, innovoinnin ja luovuuden vahvistamiseksi.⁴⁴

Vuonna 2011 käynnistyi uudistamisprosessi Blueprint 2020, joka mainitaan OECD:n arvioinneissa Kanadan lähihistorian keskeisimpänä julkisen hallinnon innovointia edistävä ohjelmana.⁴⁵ Siinä visioidaan kansalaisten hyvinvointia ja yhteiskunnan toimivuutta sekä uusien teknologioiden älykästä hyödyntämistä ja saumattomia palveluprosesseja.⁴⁶

Vision toteutumista edistetään noudattamalla seuraavia periaatteita: i) avoin ja verkostoitunut ympäristö, joka osallistaa kansalaiset ja kumppanit yhteisen hyvän puolesta, ii) yhtenäinen hallinto, joka tehostaa palvelutuotantoa (*service delivery*) ja varmistaa sen vastikkeellisuuden (*value for money*), iii) moderni työympäristö, joka hyödyntää uusia teknologioita verkostoitumisen, tiedonsaannin ja asiakaspalvelujen parantamiseksi sekä iv) kyvykäs, luottavainen ja tuottava työvoima, joka omaksuu uudet työskentelytavat ja mobilisoi monipuolisen osaamispoolinsa kehittyviin tarpeisiin vastaamista varten.

Blueprint 2020 -ohjelman toteuttamisessa huomioitiin La Relève -aloitteen tarjoamat opit, kuten i) tasapainoinen ja realistinen toimintasuunnitelma, joka sisältää vision ja realistiset tavoitteet, ii) johtajuuden ja sen jatkuvuuden varmistaminen, iii) ohjaaminen ja vastuuttaminen koskien tuloksia (omistajuus), iv) tulosten säännöllinen mittaaminen ja v) selkeä viestiminen. Ohjelmaa toteutettiin vuosien 2013 ja 2014 aikana jalkauttamalla se ministeriöiden sisälle sekä hyödyntämällä yhteisiä alustoja ajatusten ja kokemusten vaihdossa. Prosessissa syntyi useita innovatiivisia aloitteita ja uusia aktiviteetteja, kuten ministeriöiden innovaatiohubit ja -laboratoriot⁴⁷ sekä julkishallinnon innovaatiomessut (*Innovation Fair*). Ministeriöissä laadittujen väliraporttien pohjalta määriteltiin viisi horisontaalista teema-aluetta, jotka pitivät sisällään seuraavat toimenpidealoitteet: i) innovatiiviset käytännöt ja verkostoituminen, ii) prosessit ja voimaannuttaminen, iii) julkisen hallinnon perusteet, iv) henkilöstöhallinta ja v) teknologia. Blueprint 2020 -ohjelmaa on kuvattu ensimmäiseksi todelliseksi Whole-Of-Government -harjoitukseksi, joka oli vaikutuksiltaan laaja ja joka toteutui alhaalta ylös -periaatteen hengessä ja läpinäkyvästi. Julkisen hallinnon kulttuurisen muutoksen aikaansaamisen kannalta ohjelman toteuttajat nostivat esille seuraavat opetukset: i) yhteyden luominen avainryhmiin varhaisessa vaiheessa, sen aktiivinen ylläpitäminen ja yhteyksien tekeminen merkityksellisiksi (sitouttaminen), ii) sosiaalinen media tarjoaa keinon raja-aitojen ylittämiseksi, iii) uudistusprosessin tarinaa tulee rakentaa

44 OECD (2018). Chapter 2. *The Innovation System of the Public Service of Canada*. Paris: OECD Publishing; Policy Research Initiative (2010), *Canada@150 Research Report*. Ottawa, Ontario: Government of Canada.

45 OECD (2018). Chapter 2. *The Innovation System of the Public Service of Canada*. Paris: OECD Publishing.

46 Government of Canada (2013). *Blueprint 2020: Getting Started – Getting your Views*.

47 Ensimmäiset kolme innovaatiohubia/-laboratoriota perustettiin vuonna 2014 ja nykyään niitä on yhteensä 21. Saatavilla: https://wiki.gccollab.ca/Innovation_Hubs_and_Labs

avoimesti, tehokkaasti ja jatkuvasti, iv) julkisen hallinnon sisällään pitämää osaamista tulee hyödyntää kattavasti, mikä osaltaan vahvistaa uudistusprosessiin kohdistuvaa tukea (osalistaminen), v) uudistusprosessin sisältämän toivotun muutoksen tulee olla johdon, avainhenkilöiden ja lopulta työntekijöiden omaksuma (*skin in the game*) sekä vi) jatkuva toiminnan parantaminen tulee integroida uudistusprosessin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin.⁴⁸ Näiden lisäksi ohjelman toteuttajat tekivät omia alustavia huomioita uudistusprosessin aikaansaamista kulttuurisista muutoksista, jotka kohdistuivat muun muassa tiedon laajempaan jakamiseen, organisaatorajat ylittävään verkostoitumiseen, työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen suhteessa työympäristönsä muuttamiseen, uusien työvälineiden haltuunottoon sekä työskentelytilojen luomiseen kokeiluja varten.

Julkisen hallinnon innovointikyvyn tunnistamisen kannalta vuosi 2015 osoittautui merkittävästi, jolloin pääministerin mandaattikirjeessä⁴⁹ valtionvarainvaliokunnan (*Treasury Board*) puheenjohtajalle ja digitaalisen hallinnon ministerille todettiin kokeilujen vaihtoehtoisten toimintatapojen parissa olevan keskeinen osa julkisen hallinnon normaalia toimintaa. Kirjeessä ministeriöiden odotettiin omistavan tietty prosenttiosuus käytettävissä olevista varoistaan nimenomaan kokeiluja ja niiden vaikutusten arviointia varten. Esimerkiksi kokeiluja varten käynnistyi vuonna 2017 viiden vuoden pilotti, jonka aikana ministeriöt ja virastot voivat kokeilla tulospohjaiseen rahoitukseen, palkintoihin ja haasteisiin pohjautuvien rahoitusten sekä mikrorahoituksen eri malleja. Lisäksi rekrytointikäytäntöä joustavoitettiin siten, että se helpotti tietynlaisten taitojen omaavien henkilöiden palkkaamista.⁵⁰ Joulukuussa 2016 julkaistiin erityinen kokeilua käsittelevä direktiivi, jossa kuvattiin laaja-alaisemmin kokeellisia lähestymistapoja (mm. data-analytiikka ja mallintaminen, pelillistäminen, käyttäjälähtöinen suunnittelu ja käyttämistieteelliset kokeilut) ja tarkennettiin julkisen hallinnon organisaatioihin kohdistuvia velvollisuuksia koskien raportointia ja oppien levittämistä. Kaiken kaikkiaan valtiovarainministeriön ja pääministerin kanslioilla on ollut keskeinen rooli kokeiluolosuhteiden luojana ja fasilitoijana. Kanslioitten toimintaa tukemaan perustettiin erityinen ministeriöiden välinen komitea vuonna 2017. Huomionarvoista direktiivissä on avoimuuden ja tiedonjakamisen vaatimus, jonka mukaan tuloksista – olivatpa ne positiivisia, negatiivisia tai neutraaleja – tulee raportoida mahdollisimman avoimesti ja ne tulee sisällyttää myös osaksi ministeriöiden ja virastojen

48 Government of Canada (2015). *Blueprint 2020: Building Tomorrow's Public Service Together*; Government of Canada (2014). *Destination 2020*.

49 Pääministerin mandaattikirjeet asettavat erityiset toimintaprioriteetit ja odotukset ministereille. Justin Trudeau'n ensimmäisen hallituksen aikana mandaattikirjeistä tehtiin julkisia ja niissä asetettujen prioriteettien seuraamista varten kehitettiin jäljitinsivusto. Saatavilla: <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters>

50 Rekrytoinnin helpottamista varten on kehitetty kokeellinen alusta GC Talent Cloud, joka tarjoaa vaihtoehtoisen väylän palkata tietyn taitosetin omaava henkilö projektipohjaista työskentelyä varten. Saatavilla: <https://talent.canada.ca/en>; Ks. myös OECD (2018). *Case Study: Free Agents and GC Talent Cloud – Canada*. Saatavilla: <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/Canada-case-study-UAE-report-2018.pdf>

vuosikertomuksia.⁵¹ Kokeilujen edistämiseksi valtiovarainministeriön kanslia käynnisti samana vuonna puolitoista vuotta kestäneen toimivat kokeilut -aloitteen (*Experimentation Works*), jonka tavoitteena oli rohkaista virkamiehiä sisällyttämään kokeileminen osaksi työskentelytapojaan. Aloitetta tuettiin viiden pienimuotoisen kokeilun kautta. Aloitteen alustavan arvioinnin mukaan sen vaikutukset jäivät varsin kevyiksi, vaikka se tarjosikin joitakin oppeja tulevaisuutta varten. Näitä olivat muun muassa i) perusymmärrys kokeilujen edellyttämästä erikoisosaamisesta, ii) kokeilujen tietoperustan yhteys niiden onnistumiseen, iii) ylimmän johdon tuen kriittinen rooli, iv) riittävä resurssointi, v) joustavuuden varmistaminen kokeilujen eri vaiheissa, vi) haasteet kokeilujen tulosten juurruttamisessa ja vii) kokeiluja suosivan kulttuurin kehittämisen tärkeys ad hoc -tyyppisten irrallisten kokeilujen sijaan.⁵²

Kanadan liittovaltion, provinssien ja territorioiden edustajat julkaisivat vuonna 2017 yhteisen julkisen hallinnon innovointia koskehtavan julistuksen, jossa korostui innovoinnin tärkeys ja sen muuttuminen osaksi hallinnon arkea. Tarkemmin julistuksen allekirjoittajat sitoutuivat seuraaviin toimenpiteisiin: i) uusien näkemysten, ideoiden ja työkalujen kehittäminen kompleksisiin ongelmiin työskentelemällä julkisen hallinnon eri tasoilla ja niiden välillä, ii) kokeilut ja niiden arviointi, iii) tiedon jakaminen avoimesti ja läpinäkyvästi kansalaisille sekä heiltä oppiminen, iv) kansalaisten asettaminen etusijalle toimimalla yhdessä ja kehittämällä ohjelmia yhdessä yhteiskunnan eri sektoreiden edustajien kanssa, v) tulospereustein rahoitusmallien kokeileminen sekä vi) innovaatiota ja kokeilua koskehtavan dialogin jatkaminen kokemusten jakamisen, verkostoitumisen ja kumppanuuksien solmimisen avulla.⁵³ Julistuksen hengessä Kanadan hallitus käynnisti samana vuonna vaikuttava Kanada -aloitteen (*Impact Canada*), jonka tarkoituksena on auttaa ja tukea ministeriöitä etsimään uusia ratkaisumalleja tulospohjaisen rahoituksen eri malleja hyödyntämällä. Eri-tyisinä haasteina aloitteessa mainitaan opioidikriisi, alkuperäisasukkaiden toimeentulon parantaminen, kohtuullisen kustannuksen asuminen ja kestävät energiaratkaisut.⁵⁴ Lisäksi virkamiesten osaamisen kehittämiseksi toteutettiin kymmenen kuukautta kestänyt Canada Beyond 150 -ohjelma, jonka tavoitteina olivat i) johtajuuden kehittäminen, ii) kokeilut uusien metodien parissa koskien avointa politiikkaohjelmien muodostamista, iii) taitojen kehittäminen ja rohkaiseminen kohti avoimempaa ja innovatiivisempaa yhteistyötä julkisessa hallinnossa sekä iv) ulkoisten kumppaneiden kohtaaminen pitkän aikavälin analyysien ja innovatiivisten ideoiden kehittämiseksi. Ohjelman teemoihin lukeutuivat

51 Directive on Experimentation (2016). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/innovation-hub/services/reports-resources/experimentation-direction-deputy-heads.html>; Ks. myös avointa hallintoa käsittelevä direktiivi (Directive on Open Government 2014). Saatavilla: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=28108>

52 Yhden esimerkin hyvästä käytännöstä tarjoaa Kanadan kulttuuriministeriö (Department of Canadian Heritage). Saatavilla: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/eef1a53c-f2c1-4679-b765-27026b31f7ff>

53 Federal, Provincial and Territorial Declaration on Public Sector Innovation (2017). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/innovation-hub/services/Federal-Provincial-Territorial-Declaration-Public-Sector-Innovation.html>

54 Impact Canada. Saatavilla: <https://impact.canada.ca/en>

feministinen hallinto, avoin ja läpinäkyvä hallinto, sovinto, sosio-ekonominen inkluusio ja kestävä kehityksen tavoitteet. Hyödynnettyihin kokeellisiin työskentelymetodeihin lukeutuivat muun muassa strateginen ennakointi, design-ajattelu, iteratiivinen suunnittelu, narratiivinen tekstianalyysi, sidosryhmäkarttojen laatiminen, kokeellisten tulevaisuuskien hahmottaminen ja etnografiaan perustuvat menetelmät. Kaikkiaan ohjelma tuotti kahdeksan teemaraporttia, joita ohjelmaan osallistuneet ovat levittäneet edustamiensa organisaatioiden sisällä ja sidosryhmiensä parissa.⁵⁵

Blueprint 2020 -ohjelma sai vuonna 2019 seuraajakseen Beyond2020 -ohjelman. Edeltäjänsä tavoin se tähtää julkisen hallinnon uudistamiseen muuttuneessa toimintaympäristössä. Toimintaympäristön muutoksista ohjelmassa mainitaan erityisesti datan räjähdysmäinen kasvu, kaikkialle tunkeutuva digitalisaatio, uudet työskentely-ympäristöt, matallamat työkalut ja eri ikäpolvien työskentely yhdessä. Ohjelma visioi tulevaisuuden haasteisiin ketterästi ja inklusiivisesti sopeutuvaa julkista hallintoa.⁵⁶ Oletettavaa on, että Beyond2020 -ohjelman toteuttamistapa noudattelee pääpiirteittäin Blueprint 2020:n lähestymistapaa ja toimintamalleja sekä vie niitä eteenpäin⁵⁷.

OECD nostaa pääministerin kanslian (*Privy Council Office, PCO*) ja valtiovarainministeriön kanslian (*Treasury Board of Canada Secretariat, TBS*) keskeisimmiksi julkisen hallinnon innovaatioiden toimijoiksi, jotka ovat omaksuneet mahdollistajan, prioriteettien ja sääntöjen asettajan, prosessin omistajien ja toisinaan myös jarruttajien roolit⁵⁸. PCO:n tarkoituksena on tukea hallituksen politiikan ja lainsäädännöllisten agendojen kehittämistä ja toimeenpanoa, koordinoita hallituksen ja valtion toimia sekä tukea hallituskabinetin tehokasta toimintaa. Sen kolme keskeistä roolia ovat i) ammattimaisen ja puolueettoman neuvonnan tarjoaminen pääministerille, sektoriministereille sekä hallituskabinetille ja sen komiteoille kansallisesti ja kansainvälisesti tärkeistä asioista, ii) varmistaa hallituskabinetin päätöksenteon sujuva toiminta ja auttaa hallitusohjelman toimeenpanossa ja iii) vaaia julkisen hallinnon tehokasta ja vastuullista toimintaa. PCO:n johtaja toimii sekä hallituskabinetin sihteerinä että julkisen hallinnon johtajana. PCO:n alla toimii vaikuttavuus- ja innovaatioyksikkö (*Impact and Innovation Unit, IIU*). Sen tiimit auttavat keskusvirastoja, ministeriöitä ja muita ulkoisia organisaatioita omien ohjelmiensa toimeenpanossa. Yksikön tarkoituksena on edistää näyttöön pohjautuvaa päätöksentekoa, keskittyä toiminnan tuloksellisuuden toteuttamiseen, edistää kokeilua hallinnon sisällä, tuoda innovaatioita

55 OPSI (2018). Saatavilla: <https://oecd-opsi.org/innovations/canada-beyond-150-policy-for-a-diverse-and-inclusive-future/>; Canada Beyond 150 -ohjelman sivusto. Saatavilla: <http://canadabeyond150.ca/index-en.html>

56 Beyond2020. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/blueprint-2020/beyond-2020.html>; Ks. myös Wernick, M. (2019). *Twenty-Sixth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. Ottawa, Ontario: Privy Council Office.

57 Beyond2020 -prosessille on luotu oma blogisivusto. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/blueprint-2020/blog.html>

58 OECD (2018). Chapter 2. *The Innovation System of the Public Service of Canada*. Paris: OECD Publishing.

ulkopuolelta hallinnon sisälle ja pitää kansalaislähtöisyys toimintansa ytimessä. Vaikuttavuutta edistävän aloitteen (*Impact Canada Initiative*) toimeenpanon lisäksi IIU on myös luonut erilaisia julkisen hallinnon sisäisiä ja ulkoisia verkostoja, kuten apulaisvaraministereiden kokeilukomitean kokeiludirektiivin edistämiseksi horisontaalisen yhteistyön kautta, julkisen hallinnon avoimen yhteisö käyttämistieteistä kiinnostuneille (*Behavioral Insights Community of Practice*) sekä liittovaltion, provinssien ja kuntien välisen verkoston käyttäytymistieteisiin liittyvien oivallusten ja kokemusten levittämiseksi (*Behavioral Insights Network*). Lisäksi IIU on edistänyt julkisen sektorin innovaatiotoimintaa tukemalla apulaisministereiden työryhmää.⁵⁹ Työryhmä lopetti toimintansa vuoden 2020 alussa ja merkittävä osa sen toiminnoista siirtyi hallinnon ja uudistamisen lautakunnalle.⁶⁰

2.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta

Kanadan systeemisen uudistumiseen sisältyvää ”hallintofilosofiaa” on toteutettu pääministerin ja valtiovarainministeriön kanslioiden johdolla. Pääministeri Justin Trudeauun ensimmäisestä hallituskaudesta lähtien Results and Delivery Unit (RDU) on seurannut päätösten toimeenpanoa ja edistänyt hallituksen asettamien prioriteettien toteutumista. Muun muassa pääministerin mandaattikirjeiden jäljitinsivusto on tämän yksikön luomus.⁶¹ Pääministerin kanslian yhteydessä toimivan julkisen hallinnon uudistamisen sihteeristön tehtävänä on valmistella julkisen hallinnon tilaa käsittelevät vuosiraportit, tukea uudistamisagendan toteuttamista sekä järjestää vuonna 2015 aloitetut innovaatiomessut, joilla julkisen hallinnon organisaatiot voivat esitellä innovaatioitaan ja jakaa oppeja keskenään. Yhtenäistä hallintoa tukee myös pääministerin kanslian koordinoima Policy Community -yhteisö, joka sai alkunsa vuonna 2016 käynnistyneestä samannimisestä projektista ja jonka tarkoituksena on tuoda politiikkaohjelmien parissa toimivat yhteen ja edistää niiden kehittämistä.⁶²

Blueprint 2020- ja Government On-line -ohjelmien määrittämät julkisen hallinnon järjestämisen peruseriaatteen ovat edelleen läsnä tämän päivän Kanadassa. Vaikka yksittäisten aloitteiden ja kokeilujen arviointia lukuun ottamatta Blueprint 2020 -ohjelmasta ei olekaan vielä suoritettu kokonaisvaltaista arviointia, OECD:n mukaan ohjelma on kuitenkin selkeästi ollut mahdollistamassa ja kiihdyttämässä Kanadan julkista innovointia koko 2010-luvun ajan.⁶³

59 Toimi vuodesta 2012 lähtien vaikka työryhmän nimi muuttui matkan varrella.

60 Impact and Innovation Unit (IIU). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/innovation-hub.html>

61 Mendelsson, M. (2017). What do we do at the Results & Delivery Unit - and why? Saatavilla: <https://open.canada.ca/en/blog/what-do-we-do-at-the-results-delivery-unit-why>

62 OPSI, Country studies. Saatavilla: <https://oecd-opsi.org/projects/country-studies/>; Report to the Clerk of the Privy Council of Canada on the Policy Community Project (2017). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/privy-council/corporate/clerk/publications/policy-community-project.html>; Ks. myös Percival, S. (2018). A Policy Community for the Federal Public Service and Beyond. *Policy Options*. Saatavilla: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/march-2018/policy-community-federal-public-service-beyond/>

63 OECD (2018), Chapter 2. *The Innovation System of the Public Service of Canada*. Paris: OECD Publishing.

3 Singapore – yhtenäisestä hallinnosta älykkääksi kansakunnaksi

3.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti

Singaporen julkishallinnon ohjauskeinojen kehittäminen on risteyskohdassa, jossa tarvittavat osat hallinnon digitalisaatioloikkaan on saavutettu ja digitaalinen hallinta alkaa näytellä yhä keskeisempää roolia kansalaisten arjessa. Digitaalisen infrastruktuurin kehittäminen, luotettava tunnistautuminen ja hallinnon sisäinen data-arkkitehtuuri on monilta osin saavutettu ja nyt maassa panostetaan muun muassa personoituihin palveluihin, sulautetun tekniikan ja kyberfyysisten järjestelmien käyttöön sekä tekoälytutkimukseen.⁶⁴ Singaporen julkishallinto pyrkii toteuttamaan systeemistä hallintaa luomalla digitalisaation avulla läheisemmän ja vuorovaikutteisemmän suhteen yhteiskuntaan. Tämän osatekijöinä voidaan tunnistaa ainakin monikanavainen tiedontuotanto, kehittynyt tietojärjestelmäekosysteemi, avoin yhteiskehittäminen ja palautesilmukan jatkuva hyödyntäminen. Singaporen systeeminen uudistumisen johtotähtenä voidaan pitää ajatusta yhtenäisestä hallinnosta (*Whole-of-Government*), innovaatioiden kolmoiskierremallia (*Triple Helix*), aktiivista hyvien käytäntöjen levittämistä ja tiivistä kansainvälistä yhteistyötä. Kuitenkin tässä kohtaa on syytä tuoda esille Singaporen demokratian tila, jonka kansalaisjärjestö CIVICUS määritteli vuoden 2019 raportissaan estetyksi johtuen muun muassa julkishallinnon pyrkimyksistä rajoittaa kansalaisaktivistien ja tiedonvälityksen toimintaa⁶⁵.

3.2 Systeemisen uudistumisen murroskohdat ja muutoksen areenat

Singaporen julkishallinnon digitalisaatiota on ohjattu pitkään kansallisilla ohjelmilla. Vuosien 1980–2015 välillä toteutettiin viisi strategista digitalisaatio-ohjelmaa, joista kullekin on asetettu erilaisia korostuksia ja ne on suunniteltu tukemaan laajempaa hallinnon kehittämisen strategiaa.

64 Chia, E. S. (2016). *Singapore's smart nation program — Enablers and challenges*, 11th System of Systems Engineering Conference (SoSE)

65 CIVICUS (December 2019). *People Power Under Attack 2019*. Saatavilla: <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/GlobalReport2019.pdf>

Vuosina 1980–1989 toteutetun julkishallinnon tietokoneistamisohjelman (*Civil Service Computerisation Programme*) tavoitteena oli tukea julkisen sektorin tehokkuutta. Vuosien 2000–2005 aikana toteutetulla eGAP I–II-ohjelmalla pyrittiin parantamaan julkisen palveluntuotannon laatua. Tätä seuranneella iGov-ohjelmalla (2006–2010) tavoiteltiin yhtenäisen hallinnon mukainen integraatiota ja vuosina 2011–2015 käynnissä olleella eGov-ohjelmalla edistettiin arvoinnovaatiota yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa sekä kansallista kilpailukykyä.⁶⁶ Edellä mainitut ohjelmat ovat systemaattisesti kehittäneet Singaporen julkishallinnon kapasiteettia rakenteiden, työkäytäntöjen ja teknologioiden tasolla. Singapore kuuluu nykyisin useimmilla mittapuilla hallinnon digitalisaation ehdottomien edelläkävijöiden joukkoon. Tätä työtä ovat pitkin matkaa tukeneet myös esimerkiksi kansalliset tutkimus- ja kehittämisohjelmat, joiden tavoitteena on varsinaisen tutkimuksen lisäksi kehittää kansallisten asiantuntijoiden osaamista, sektorien välistä yhteistyötä ja kansainvälisiä yhteistyöverkostoja. Osin strategisen ohjelmatyön tuloksena Singaporen nykyisen menestyksen taustalla voidaan nähdä joukko systeemiä mahdollistajia.

Yhtenäinen kansakunta (*Whole-of-Nation*) on yhtenäisen hallinnon mallille sukua oleva visio, jossa kansallisia resursseja pyritään hyödyntämään tehokkaasti samalla huomioiden jatkuva tarve mukautua ympäristön asettamiin haasteisiin. Siinä missä aiempi yhtenäisen hallinnon malli korosti julkishallinnon sisäistä dynamiikkaa, yhtenäinen kansakunta pyrkii aitoon sidosryhmien kumppanuuteen.⁶⁷ Luottamus valtioon, laaja-alaisesti hyväksytty toimintaa ohjaava arvopohja ja kansalaisten tuntema yhteiskunnallisen osallisuuden kokemus tukevat tätä, vaikkakin samalla on pidettävä mielessä, että Singaporessa on todettu esiintyvän puutteita demokraattisen vaikuttamisen saralla. Innovaatioiden kolmoiskierremalli tuo yhteen julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja tutkimuslaitokset. Mallin avulla tavoitellaan paitsi tehokasta, joustavaa ja innovatiivista ongelmanratkaisua myös kehitetään hallinnon ja sen sidosryhmäverkostojen kapasiteettia. Pienten voittojen⁶⁸ kautta saavutettua keskinäistä luottamusta, kokemusta ja verkostoja voidaan hyödyntää tulevilla projekteilla ja näin madaltaa vaikeiden ongelmien käsittelyn kynnyksiä. Kolmoiskierremalli on olennainen osa esimerkiksi kansallisen tekoälystrategian toteutusta.⁶⁹ Singaporen julkishallinto omaksuu ennakkoluulottomasti hyviä käytäntöjä sektorirajoihin katsomatta. Digitaalisen hallinnan tapauksessa tämä näkyy käytännössä esimerkiksi siinä, että 2010 jälkeen kansallisissa eGov-ohjelmissa on monien tänä aikana menestyneiden teknologiayritysten tavoin korostettu käyttäjäkeskeisyyttä, palvelujen integrointia ja kokeiluja. Lisäksi

66 eGov Masterplans. Saatavilla: <https://www.tech.gov.sg/media/corporate-publications/egov-masterplans>

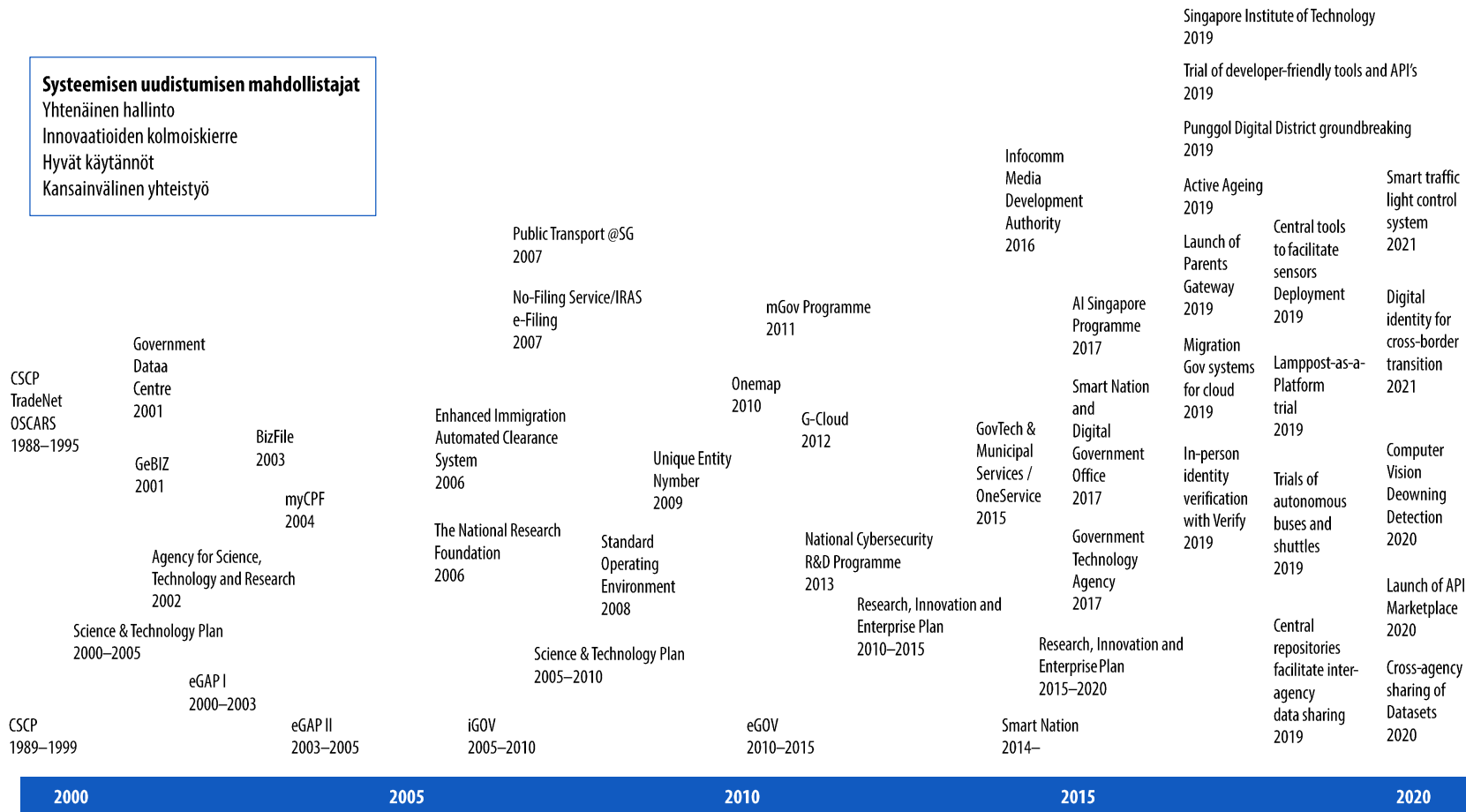
67 Yahya, Y. (2018). Public service to go from 'whole-of-government' to 'whole-of-nation'. *The Straits Times*, 9.5.2018. Saatavilla: <https://www.straitstimes.com/politics/public-service-to-go-from-whole-of-government-to-whole-of-nation>

68 Ks. Termeer, C. J. A. M. & Dewulf, A. (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 1–17.

69 Andrews, J. (2019). Singapore seeks 'triple helix' partnerships in AI development. *Cities Today*, 19.11.2019. Saatavilla: <https://cities-today.com/singapore-seeks-triple-helix-partnerships-in-ai-development/>

Singapore pyrkii systemaattisesti luomaan ja hyödyntämään kansainvälisiä kumppanuusverkostoja. Tämä näkyy Singaporen yliopistojen tiiviissä yhteistyössä länsimaisten huippuyliopistojen kanssa, mutta myös esimerkiksi ASEAN Smart Cities Network kaltaisten verkostojen luomisessa, mikä edesauttaa hyvien käytäntöjen vaihtoa ja kasvattaa samalla Singaporen alueellista vaikutusvaltaa. Oheiseen kuvioon on koottu Singaporen systeemisen uudistumisen kannalta keskeisiä politiikka-aloitteita ja niiden toteuttamista tukevia institutionaalisia järjestelyjä.

Kuvio 3. Singaporen keskeiset uudistukset systeemisen muutoksen näkökulmasta.



Vuonna 2014 käynnistetty kansallinen älykäs kansakunta -ohjelma (*Smart Nation*)⁷⁰ toimii nykyisin Singaporen hallinnon digitalisaatiota ohjaavana visiona. Ohjelmaa johtaa pääministerin kanslian alaisuudessa toimiva koordinoiva elin (*Smart Nation and Digital Government Office*) ja tämän alla toimeenpanosta vastaava virasto (*Government Technology Agency*)⁷¹. Muita keskeisiä toimijoita on muun muassa viestintäministeriön alainen viranomainen (*Infocomm Media Development Authority*)⁷² ja valtiovarainministeriön alainen tiede-, teknologia- ja tutkimusvirasto (*Agency for Science, Technology and Research*)⁷³. Yhteistyö ja resurssien liikkuvuus näiden organisaatioiden välillä on Singaporelle ominaiseen tapaan jatkuvaa ja toimielimiä voidaan tarvittaessa nopeasti siirtää ministeriöltä toiselle.

Singaporen julkishallinto edistää strategisia päämääriä pienten voittojen kautta. Myös älykäs kansakunta -ohjelma on yhdistelmä laaja-alaista visiota Singaporen yhteiskunnan, julkisen palveluntuotannon ja hallinnon uudistamisesta, sekä konkreettinen tavoitteellinen viitekehys. Tämä holistinen lähestymistapa julkishallinnan digitalisaatioon edesauttaa rakenteellisia, inhimillisiä ja teknisiä edistysaskelia vakiintuneita yhteistyökäytäntöjä hyödyntäen. Tämä käy ilmi ohjelman keskeisimpien panostusten asemoinnissa. Älykäs kansakunta -ohjelman alla on monia tavoitteita ja valtavasti pieniä kokeiluja, mutta ohjelman kulmakivinä voidaan mainita kuusi kansallista kärkihanketta.⁷⁴

1. Singaporen julkishallinnon yhdistetty digitaalisen palveluntuotannon järjestelmä (*Core Operations Development Environment and eXchange, CODEX*)⁷⁵ on luotu avoimeksi väyläksi, jossa ihmiskeskeistä palveluntuotantoa toteutetaan yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Järjestelmä paketoii monitasoisen tietojärjestelmäekosysteemin yhteen, raakadatan käsittelystä sovelluskäyttämiseen. CODEX käsittää viisi perustasoa: i) julkisen datan data-arkkitehtuurin ratkaisut ja dataformaattien standardisoinnin, ii) julkishallinnon tietojärjestelmien vaiheittainen siirtäminen pilveen ja infrastructure-as-a-service -kumppanuuksien muodostamisen siten, että kaupallisia pilvipalveluja käytetään aina kun datan luonne ei edellytä suljettua datakeskusta⁷⁶, iii) väliohjelmistojen standardisointi ja tätä tukeva valmiiden ohjelmistotyökalujen sekä

70 Smart Nation Singapore. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/>

71 GovTech Singapore. Saatavilla: <https://www.tech.gov.sg/>

72 IMDA. Saatavilla: <https://www.imda.gov.sg/>

73 Agency for Science, Technology and Research Singapore. Saatavilla: <https://www.a-star.edu.sg/>

74 Smart Nation Singapore. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Strategic-National-Projects>

75 Smart Nation Singapore. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Strategic-National-Projects/codex>

76 Yu, E. (2020). Singapore Government Pushes on with Cloud Migration. *ZDNet*. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-government-pushes-on-with-cloud-migration/>

- ohjelmointirajapintojen tarjoaminen,⁷⁷ iv) mikropalvelukirjasto, joka tehostaa sovelluskehittämistä sekä v) varsinaiset julkisen palvelun sovellukset,
2. Moments of Life (MOL) -aloite⁷⁸ on edellä kuvatun CODEX-järjestelmän päälle rakennettu käyttäjärajapinnan sovellus, joka parantaa julkisten palvelujen tavoitettavuutta, toimien samalla vuorovaikutuskanavana kansalaisten ja valtionhallinnon välillä. Sovelluksesta kehitetään yhden luukun julkisen palvelun kanavaa, joka huomio käyttäjien yksilölliset tarpeet. Sovellus on vielä pilottivaiheessa ja keskittyy pienten lasten vanhempien, työttömien ja vanhusväestön palveluihin. Sovelluksen avulla pienten lasten vanhemmat voivat esimerkiksi ilmoittaa lapsen syntymästä, hoitaa terveydenhuoltoon ja ajanvarauksiin liittyviä asioita, anoa vanhemmuuden tukia ja hakea esikouluihin. Järjestelmää tullaan laajentamaan vaiheittain ja sen on tulevaisuudessa tarkoitus toimia yhtenä kansalaisten pääasiallisista julkisten palvelujen asiointikanavista. Järjestelmä auttaa myös julkishallintoa ennakkoimaan tarpeiden muutoksia, parantamaan palveluiden laatua ja tarjoaa käyttäjille suoran vuorovaikutuskanavan valtionhallintoon. MOL:in kautta tuotettua dataa voidaan hyödyntää CODEX-ekosysteemin kautta, joten jatkuvaa ja adaptiivista palvelujen-, järjestelmien- ja hallinnon kehitystyötä voidaan toteuttaa lähempänä palvelutuotannon rajapintaa.
 3. Digitalisen tunnistautumisen alusta (*National Digital Identity, NDI*)⁷⁹ yhdistää olemassa olevat SingPass- ja MyInfo-tunnistautumisjärjestelmät. SingPass on pitkään käytössä ollut asioinnin tunnistautumistyökalu, kun taas MyInfo varastoi henkilötietoja. NDI-alusta mahdollistaa sekä yksityisten kansalaisten että yritysten tunnistautumisen. Järjestelmä hyödyntää vahvaa salausta ja samankaltaisia varmenteita kuin useimmat kaupalliset palvelut (2FA, sormenjälki- ja kasvojen tunnistus jne.). Luotettava tunnistautuminen on turvallisten palvelujen edellytys ja tämän takia NDI-alustaa voidaan pitää älykäs kansakunta -ohjelman kriittisenä elementtinä.
 4. Sähköisten maksujen ekosysteemin (*E-Payments*)⁸⁰ alla on useita FinTech-innovaatioita kuten verkkomaksustandardi FAST, maksualusta PayNow, uni-versaali QR-koodi SGQR ja yhdenmukaistettu maksupäätte UPOS sekä sähköistä kaupankäyntiä turvaavaa lainsäädäntöä. E-Payments on kokonaisuutena askel kohti pitkän tähtäimen tavoitetta luoda FinTech-perustainen älyfinanssikeskus.

77 Yu, E: (2018). Singapore Looks to Reengineer Government IT Systems with Cloud. *ZDNet*. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-looks-to-reengineer-government-it-systems-with-cloud-tech-stack/>

78 Smart Nation Singapore. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/moments-of-life/faq>

79 GovTech Singapore. Saatavilla: <https://www.tech.gov.sg/scewc2019/ndi>

80 Monetary Authority of Singapore. Saatavilla: <https://www.mas.gov.sg/development/e-payments>

5. Valtionlaajuisen integroidun sensoriverkon (*Smart Nation Sensor Platform, SNSP*)⁸¹ tavoitteena on muun muassa kehittää julkisia palveluja, helpottaa kaupunkisuunnittelua ja parantaa turvallisuutta. Järjestelmän avulla tuotetaan dataa suoraan elinympäristöstä ja näin mahdollistetaan jatkuva ja monipuolinen havainnointi. Kaupunkivaltioiden ainutlaatuinen maantieteellinen keskittyneisyys mahdollistaa urbaaniin elinympäristöön sulautetun tekniikan kautta kerättävän datan hyödyntämisen sellaisenaan valtionhallinnon ohjaustoimissa. SNSP-järjestelmä on vielä hyvin varhaisessa vaiheessa. Pilottivaiheen kokeiluihin kuuluu muun muassa etäluettavat vesimittarit, tekoälypohjainen uimavalvonta, yksin asuvien vanhusten turvallisuuden parantaminen ja ilmatieteen olosuhdemittausalusta (*Lamppost-as-a-Platform*). Elinympäristöstä kerättävää raakadataa käsitellään automaattisesti koneoppimisen avulla ja aineisto avataan valtion ylläpitämän rajapinnan kautta kehittäjille⁸². Näin sensoriverkon kautta kerätty data ruokkii palvelusuunnittelua ja tämän yhteydessä tunnistettujen tarpeiden kautta voidaan kehittää edelleen SNSP-verkkoa. Sensoriverkon potentiaalinen voima piilee siinä, että järjestelmän kehityksessä sen avulla tuotetun datan kautta voidaan muodostaa yhä kattavampi reaaliaikainen tilannekuva ja havainnoida tätä suoraan käyttäjäystävälliseksi suunnitellun CODEX-järjestelmän kautta. Valtionhallinnolla ja sidosryhmillä on siis mahdollisuus muodostaa aiempaa kokonaisvaltaisempi kuva ja yhdistää tätä esimerkiksi MOL-alustan kautta kerättävään palautteeseen.
6. Älykäs urbaani liikkuvuus (*Smart Urban Mobility*)⁸³ on liikenteen ratkaisuihin keskittyvä kärkihanke, johon kuuluvat muun muassa automaattinen lipuntarastusjärjestelmä ja itseohjautuvat bussit sekä liikenteen aikataulujen ja kaavoituksen suunnittelun parantaminen anonymisoitua käyttäjädataa hyödyntämällä. Hanke korostaa muiden älykäs kansakunta -ohjelman kärkihankkeiden tapaan käyttökokemuksen yhteydessä tapahtuvaa palvelusuunnittelua ja automatisaatiota.

Tekoälyn lisääntyvä ja laaja-alainen hyödyntäminen on yksi Singaporen julkishallinnon keskeisistä tavoitteista. Vaikka toiminnan painopiste on tällä hetkellä pienissä ja käytännönläheisissä kysymyksissä, ei tekniikan kautta tapahtuvan vaikuttamisen laaja-alaisuudella tai syvyydellä sinällään ole ylärajaa. Tällä hetkellä analysoidaan esimerkiksi julkisten palvelujen tavoitettavuutta ja käyttökokemuksen sujuvuutta, mutta tämän prosessin

81 Smart Nation Singapore. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Strategic-National-Projects/smart-nation-sensor-platform>

82 DataGov Singapore. Saatavilla: <https://data.gov.sg/developer>

83 Smart Nation Singapore. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Transport>

aikana kerättyä dataa voidaan hyödyntää tulevaisuudessa esimerkiksi palvelujen automatisoinnissa.

Kansallinen tekoälystrategia (*National Artificial Intelligence Strategy*)⁸⁴ on yksi keskeisistä älykäs kansakunta -ohjelman osatekijöistä. Strategia helpottaa resurssien allokoointia ja selkeyttää hallinnon osasten ja sidosryhmien rooleja suhteessa tekoälyn hyödyntämiseen. Strategia mahdollistaa myös huomion kohdentamisen suoraan niihin teemoihin, joissa tekoälyn turvallinen hyödyntämisen on keskeisintä. Tavoitteena on myös kehittää kansalaisten luottamusta tekoälyteknologiaan.⁸⁵ Tekoälystrategian kärkihankkeet ovat i) logistiikan kehittäminen älykkäällä rahdinsuunnittelulla, ii) kunnallisten palvelujen kehittämisen uusien vuorovaikutuskanavien ja älykkään elinympäristön ratkaisujen avulla, iii) kroonisten sairauksien ennaltaehkäisy, iv) personoidun opiskelun mahdollistaminen digitaalisissa oppimisympäristöissä sekä v) rajaturvallisuuden kehittäminen. Hyödynnetyt mallit, rakenteet ja tavoitteet nivoutuvat yhteen muiden älykäs kansakunta -ohjelmaan kuuluvien kärkihankkeiden kanssa. Esimerkiksi tekoälyperustaisen hallinnan perusedellytyksenä toimiva data-arkkitehtuuri voidaan nähdä kehittyvän CODEX-järjestelmän mukana. Tekoälyn tehokas käyttö on puolestaan edellytys elinympäristöstä kerättävän datan hyödyntämiselle ja näin tekoälystrategia liittyy Smart Nation Sensor Platform -sensoriverkon kehittämisen kanssa.

3.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta

Uuteen teknologiaan liittyvät kehityshaasteet ja tämän käytön edellyttämän erityisosaamisen lisäksi tekoälyperustaisessa hallinnassa on monia haasteita. Singaporea voidaan kuitenkin pitää edelläkävijänä esimerkiksi algoritmipohjaisessa hallinnassa. Ensimmäinen versio kansallisesta tekoälyhallintaviitekehystä (*Model Artificial Intelligence Governance Framework*)⁸⁶ julkaistiin vuonna 2019 World Economic Forumin yhteydessä ja tätä on täydennetty implementaatioon ja esimerkitapauksiin keskittyvillä julkaisuilla. Viitekehys on kunniahimoinen tekoälyn hyödyntämistä tukeva ohjeistus, joka pyrkii yleisen tason eettisiä suosituksia yksityiskohtaisempaan ohjeistukseen. Singapore pyrkii siihen, että tekoälyn käyttö on ihmiskeskeistä ja sen toimintaperiaatteiden avoimia ja selitettävissä. Viitekehyksessä hahmotellaan ratkaisuja hallinnon sisäisen rakenteen, operaatiohallinnan ja sidosryhmien osallistuttamisen kriittisissä kysymyksissä. Malli korostaa myös haitta-arvioinnin

84 Smart Nation Singapore. Saatavilla: https://www.smartnation.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/national-ai-strategy.pdf?sfvrsn=2c3bd8e9_4

85 Yu, E. (2019). Singapore Wants Widespread AI Use in Smart Nation Drive. *ZDNet*. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-wants-widespread-ai-use-in-smart-nation-drive/>

86 Personal Data Protection Commission Singapore. Saatavilla: <https://www.pdpc.gov.sg/-/media/Files/PDPC/PDF-Files/Resource-for-Organisation/AI/SGModelAIGovFramework2.pdf>

tärkeyttä autonomisessa päätöksenteossa. Samalla kun matalan riskin päätöksenteko voidaan jättää tarvittaessa algoritmien varaan, on riskien kasvaessa inhimillisen päätösvalan lisääntyttävä. Malli on kehitetty yli 60 organisaation palautteen ohjaamana, mukaan lukien monet maailman johtavista teknologiayrityksistä.⁸⁷

Singapore edistää digitaalista hallintaa rakentamalla kansallisille vahvuuksilleen. Luottamus, jaetut arvot ja yhteistyö luovat perustan, jonka turvin valtionhallinto on kyennyt omaksumaan voimakkaan roolin yhteiskunnassa, mikä puolestaan korostaa julkishallinnon holistista kehittämistä. Hallinnon sisäisten käytäntöjen kehittäminen liittyy ulkoiseen ohjaukseen hankkeiden edellyttäessä sektorirajat ylittävää yhteistyötä ja julkisen palvelutuotannon tapahtuessa lähellä käyttäjärajapintaa. Digitalisaation lisätessä vuorovaikutuksen määrää valtionhallinto ja yhteiskunta käyvät yhä läheisempää vuoropuhelua, mikä puolestaan kasvattaa digitaalisen hallinnan osatekijöiden- ja koko arvoketjun toimivuuden painoarvoa, vaikka kansalaisyhteiskunnan demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisessa Singaporessa on kuitenkin vielä paljon työtä. Singapore on pyrkinyt luomaan itseään vahvistavan järjestelmän, jossa tarpeet ruokkivat ratkaisuja, haasteet kehitystä ja monenkeskisyys yhteistyötä. Tämän strategiatyön juurruttaminen pieniin saavutettaviin tavoitteisiin ja hallinnon järjestelmän mukautuvuuden vaaliminen niin yksilö- kuin organisaatiotasolla, edesauttaa uudistuvaa ja eteenpäin katsovaa julkishallintoa vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

87 Chanthadavong, E. (2020). Singapore Releases Latest AI Framework Edition to Improve Governance and Trust. *ZDNet*. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-releases-latest-ai-framework-edition-to-improve-governance-and-trust/>

TAIWANIN ESIMERKKI: Läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus digitaalisessa hallinnossa

Singaporen digitaalisen hallinnan esimerkit eivät kaikilta osin ole sellaisenaan siirrettävissä yhteiskuntiin, joiden hallinnollinen kulttuuri ja suhtautuminen kansalaisoikeuksiin on toisenlainen. Singaporen esimerkin rinnalla voidaan tarkastella Taiwania, jonka digitaalisen hallinnan kehittämisen ohjelma poikkeaa joiltakin merkittävilä osin Singaporen vastaavasta. Lähestymistapojen erot heijastavat maiden poliittisen kulttuurin eroja, etenkin suhteessa yksityisyyteen ja tapaan, jolla hallinnan demokraattisuus ymmärretään.

Taiwan on viimevuosina kunnostautunut digitaalisen hallinnon kehittämisen saralla ja etenkin verkkopohjaisen keskusteleavan demokratian kokeilut ovat saaneet runsaasti kansainvälistä huomiota. Taiwanin digitaaliselle hallinnolle on tunnusmerkillistä kansalaisteknologian (*civic technology*) hyödyntäminen ja radikaali läpinäkyvyys (*radical transparency*). Singaporeen verrattuna Taiwan ei pyri ensisijaisesti kehittämään hallinnon näköalaa suhteessa kansalaisiin, vaan kansalaisten näköalaa suhteessa hallintoon.

Taiwanin digitaalisen hallinnon kehittämisen nykyisen aallon taustalla voidaan nähdä vuoden 2014 niin kutsuttu auringonkukkaliike.⁸⁸ Pitkään jatkunut kansalaisliikehdintä kulminoitui mielenosoituksiin, joiden yhteydessä opiskelija-aktivistit valtasivat parlamenttirakennuksen ja pitivät tätä hallussaan useita viikkoja. Kauppasopimuskiistasta alkunsa saaneen liikkeen vaatimukset koskivat pääasiassa kansalaismielipiteen huomioimista lainvalmistelussa ja hallinnon läpinäkyvyyden parantamista. Vastaavat teemat nousevat yhä useammin esille erilaisten kansalaisliikkeiden vaatimuksissa ympäri maailmaa, mutta Taiwanissa nämä saatiin suhteellisen pehmeästi sisällytettyä seuraavan hallituksen ohjelmaan hyödyntämällä auringonkukkaliikkeen sisällä toimineita asiantuntijoita ja näiden verkostoja. Etenkin liikkeen voimahahmo, ohjelmoija Audrey Tang herätti protestien aikana opposition mielenkiinnon ja hänet nimitettiin Taiwanin ensimmäiseksi digitaalseksi ministeriksi vuoden 2016 vaalien jälkeen.

88 Rowen, Ian (2015). Inside Taiwan's Sunflower Movement: Twenty-FourDays in a Student-Occupied Parliament, and the Future of the Region. *The Journal of Asian Studies* Vol. 74(1), 5–21. Saatavilla: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0021911814002174>

Taiwanin hallinnon digitalisaation strategian ”Digital Nation, Smart Island” keskeisin osatekijä on digitaalisen valtion ja innovaatiotalouden kehitysohjelma (*Digital Nation & Innovative Economic Development Program, DIGI+*).⁸⁹ DIGI+ ohjelman alle lukeutuu joukko merkittäviä painopisteitä, tekoälyohjelmasta ennakoivaan kyberpuolustukseen, mutta julkisen sektorin systeemisen ohjauksen kannalta ehkäpä merkittävin korostus on kansallinen avoimen julkishallinnon toimintaohjelma (*Open Government National Action Plan*), joka ammentaa monikansallisen Avoin Hallinto⁹⁰ (*Open Government Partnership*) -kumppanuusohjelman työstä. Taiwanin kansallisen ohjelman⁹¹ läpileikkaavia painotuksia: läpinäkyvyys, vastuullisuus ja osallistuttavuus, toteutetaan sektorirajat ylittävän työryhmän voimin. Ohjelmalle asetetut käytännön tavoitteet jaottuvat viiteen aihepiiriin i) avoin data ja viestinnän läpinäkyvyys, ii) osallisuuden kehittäminen, iii) etnisten- ja sukupuolivähemmistöjen parempi huomioonottaminen, iv) luottamuksen kehittäminen, sekä v) rahanpesun vastainen työ.

Erityisesti osallisuuden kehittämisen on herättänyt runsaasti kansainvälistä kiinnostusta.^{92 93 94} Taiwan pilotoi vuonna 2018 monivaiheista vTaiwan⁹⁵ -kuulemisprosessia, jossa yhdistellään sidosryhmien osallistuttamista ja avointa kansalaispalautetta. Avoimen lähdekoodin sovelluksille nojaava, kaikilta vaiheiltaan julkinen prosessi tuotti kokeiluissa käyttökelpoista syötettä hallinnon työn tueksi ja kykeni väistämään monia deliberaatiokokeilujen yleisimpiä ongelmakohtia. Merkillepantavaa vTaiwanissa on se, että valittujen työkalujen vaikutus prosessin lopputulokseen on tiedostettu. Verkkokuulemisten järjestämisessä käytetään esimerkiksi Pol.is -sovellusta. Tämä antaa osallistujille vapauden argumentoida vapaasti, mutta palautetta muiden syötteeseen voi antaa vain äänestämällä puolesta tai vastaan. Riisuttu vuorovaikutusmekanismi kannustaa osallistujia sovitteluun argumentointiin, koska laajimmin hyväksyntää keränneet ajatukset saavat eniten kannatusta ja näkyvyyttä.

89 DIGI* Taiwan. Saatavilla: <https://digi.taiwan.gov.tw/>

90 Open Government Partnership. Saatavilla <https://www.opengovpartnership.org/>

91 Open government action plan to kick off in 2021. Saatavilla: <https://digi.taiwan.gov.tw/news/open-government-action-plan-to-kick-off-in-2021-ndc/>

92 Digital Democracy. Saatavilla: <https://www.nesta.org.uk/feature/future-curious/digital-democracy/>

93 How Taiwan is Using Technology to Foster Democracy. Saatavilla: <https://hbr.org/podcast/2020/10/how-taiwan-is-using-technology-to-foster-democracy-with-digital-minister-audrey-tang>

94 Taiwan is making democracy work again. It's time we paid attention. Saatavilla: <https://www.wired.co.uk/article/taiwan-democracy-social-media>

95 vTaiwan. Saatavilla: <https://info.vtaiwan.tw/>

Näin yksinkertainen tekninen rajoite vaikuttaa palautteen sävyyn ja ohjaa osallistujia kohti yhteisymmärrystä. Verkkokuulemisen jälkeinen suodatusvaihe ja kasvokkain tapahtuvat keskustelut toimivat vielä tämän jälkeenkin vastapainona, niin ettei verkkokuulemisia voida käyttää esimerkiksi poliittisen manipulaation välineenä.

vTaiwan on vain yksi nykyisen hallinnon ajama digitaalisen hallinnon kokeilu, mutta se näyttää käytännössä kuinka hienovarainen tunnustelu hyödynnettyjen menetelmien ja työkalujen valinnassa vaikuttaa hallinnolliseen kulttuuriin. Digitaalinen hallinto on kaksisuuntaista ja samalla kun yhteiskunnalta odotetaan mukautuvuutta suhteessa säätelyyn, hallinnon instrumentit on syytä valita tiedostaen yhteiskunnan erityispiirteet, vallitseva poliittinen kulttuuri ja tulevaisuuden kehityssuuntaukset. Digitaalinen hallinto mahdollistaa parhaimmillaan hallinnon keinojen nopean ja hienovaraisen mukauttamisen, mutta tämä edellyttää jatkuvaa kehitystyötä.

Erityisen tärkeä huomiokohta on monenkeskisen tilivelvollisuuden kehittäminen. Dataperustaisuus, lisääntyvä reaaliaikaisuus ja yhä henkilökohtaisemmalle tasolle ulottuva vaikutusvalta korostavat kaikki tilivelvollisuuden tarvetta, mutta tämä on erityisen keskeistä tekoälyvaikutteisen hallinnan tapauksessa, koska algoritmien toiminnan vaihteleva tulkittavuus jättää merkittäviä katvealueita näihin kytkeytyvien järjestelmien toimintaperiaatteiden tulkintaan. Taiwan kehittää systeemistä tilivelvollisuutta rakentamalla digitaalisen hallinnon järjestelmästä läpinäkyvää. Läpinäkyvyys on läpileikkaava teema, joka pitää sisällään esimerkiksi avoimen lähdekoodin alustojen hyödyntämisen ja datan julkisuuden, mutta myös esimerkiksi osallistuttavan päätöksenteon kokeilujen yhteydessä järjestettyjen keskustelutilaisuuksien live-striimaamisen. Digitaalinen ministeri Audrey Tang julkaisee verkossa jopa työtapaamistensa transkriptiot.⁹⁶ Läpinäkyvyysperiaate luo turvaa myös sidosryhmien osallistuttamiselle. Taiwan on alkanut tarjota määrääkäsia laillisia erivapauksia kokeilutoiminnalle vastineena kokeilujen täydellisestä läpinäkyvyydestä.⁹⁷ Näin julkishallinto ei joudu ennalta sääntelemään toimintaa, jota se ei tunne, ja onnistuneiden kokeilujen kautta sosiaalinen innovaatio auttaa ohjaamaan sääntelyn innovaatiota.

96 SayIt, Audrey Tang. Saatavilla: <https://sayit.pdis.nat.gov.tw/speaker/audrey-tang-2>

97 SayIt, Audrey Tang, 2019-04-17 Nancy Lin visit. Saatavilla: <https://sayit.pdis.nat.gov.tw/2019-04-17-nancy-lin-visit#s287739>

Audrey Tangin edistämän avoimen hallinnon idea nojaa avoimen lähdekoodin kehittämisestä opituille käytännöille. Avoimuus on ohjaava kulttuurinen tekijä, joka huomioidaan työkäytäntöjen tasolla ja tämä ohjaa pitkällä tähtäimellä hallinnon järjestelmää kohti vuorovaikutteista tasapainon tilaa, niin hallinnon sisällä kuin suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Hallinnon tilivelvollisuus kehittyy päätöksenteon lisääntyvän osallisuuden rinnalla, kun yhä suurempi joukko sidosryhmiä ja kansalaisia voi tavalla tai toisella ottaa osaa työhön. Tavoitteena on, että avoimuus syventää luottamusta hallinnon ja kansalaisten välillä, mikä taas luo yhteiskunnallista vakautta ja edellytyksiä yhä paremmalle yhteistyölle.

Digitaalisen hallinnon kehittämisessä pienetkin valinnat ovat ratkaisevia ja kokonaisuuteen vaikuttaa suuri joukko teknisiä, yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja taloudellisia tekijöitä. Taiwan kehittää digitaalista hallintoa hyvin toisenlaisessa poliittisessä ilmastossa kuin Singapore ja toimintaa ohjaava arvopohja on erilainen. Ehkäpä kuitenkin keskeisin ero näiden järjestelmien välillä liittyy toimijuuteen ja näköalaan. Singapore kehittää digitaalista hallintoa tavalla, joka parantaa hallinnon näköalaa suhteessa kansalaisiin, missä Taiwan taas pyrkii radikaalin läpinäkyvyyden avulla parantamaan kansalaisten näköalaa suhteessa hallintoon. Lähestymistavat eivät kuitenkaan sulje toisiaan pois ja parhaassa tapauksessa digitaaliset rajapinnat toimivat aitoina monenkeskisen kohtaamisen väylinä.

4 Iso-Britannia – kokeillen uudistuva yhteiskunta

4.1 Systeemisen uudistumisen johtotähti

Iso-Britanniaa on pidetty julkisen sektorin uudistumisen ja systeemisen muutoksen edelläkävijänä.⁹⁸ Keskeisenä vahvuutena on pidetty Iso-Britannian hallituksen ja sitä lähellä olevien ajatushautomoiden (esim. NESTA) aktiivisesta kehittämisagendojen ja -työkalujen luomisesta ja levittämisestä. Kolme vuosikymmentä sitten Iso-Britannian hallitus levitti maailmalle tulosjohtamisen ja -ohjauksen (*New Public Management*) ilosanomaa ja sen jälkeen yhtenäisen hallinnon mallia (*Whole-Of-Government*), näyttöön perustuvan hallinnan (*evidence-based governance*) mallia ja viime vuosina julkisen sektorin innovaatioita ja kokeilukulttuuria (*public sector innovations* ja *experimental government*). Yhtenäisen hallinnon malli näkyy muun muassa erilaisissa piloteissa, joissa pyritään saamaan aikaiseksi ratkaisuja useiden toimijoiden yhteistyöllä. Esimerkiksi reittejä työhön -pilotin (*Routes to Work*)⁹⁹ avulla pyritään helpottamaan yli 30-vuotiaiden monista erilaisista työnsaamista vaikeuttavista esteistä kärsiviä henkilöitä.

Innovaatioihin on pyritty ottamalla hallinnon kehittämiseen ideoita yksityisiltä yrityksiltä ja liikkeenjohdon konsulteilta. Myös julkisen hallinnon virkoihin on valittu uudenlaisia ihmisiä, joilla on kykyä ajatella perinteisen virkamiesetoksen synnyttämän mentaalisen laatikon ulkopuolelta. Iso-Britannian hallinnollista järjestelmää leimaa joustavuus ja epämuodolliset tapaamiset, jotka luovat mahdollisuuden vastata käsillä oleviin tilanteisiin räätälöidysti. Käytössä oleva kaksipuoluejärjestelmä mahdollistaa politiikan suunnan muuttamisen helpommin kuin monipuoluejärjestelmissä, jossa (varsinkin vähemmistöhallitusten ollessa vallassa) laajan konsensuksen saaminen yhteiskunnallisille uudistuksille on muutoksen edellytys. Poliittiselle päätöksenteolle on myös ominaista vahva usko tutkimustietoon ja näyttöön: tutkijoille ja muille asiantuntijoille tarjotaan paitsi mahdollisuuksia tulla kuulluiksi myös tilaisuuksia osallistua politiikkalinjausten valmisteluun. Lisäksi hallitus tuottaa niin sanottuja konsultaatiojulkaisuja (*Green Papers*), jotka sisältävät alustavia poliittisia ehdotuksia. Näin parlamentille tarjoutuu mahdollisuus kommentoida muotoutumassa olevia päätöksiä. Viime vuosina on otettu käyttöön myös niin sanottu 'Public

98 Burton, M. (2013). *The Politics of Public Sector Reform. From Thatcher to the Coalition*. Springer.

99 The UK Government (2019). *UK National Reform Programme 2019*, June 2019.

Value'-viitekehys¹⁰⁰, jonka tavoitteena on parantaa julkisten palveluiden politiikan käytännön vaikutuksia kansalaisten elämässä. Keskiössä on laadukkaan tulosdatan saatavuus ja jatkuva innovaatioiden hyödyntäminen. Sen neljä keskeistä pilaria ovat tavoitteellisuus, panosten (*inputs*) hallinta, kansalaisten osallistaminen ja järjestelmän kapasiteetin kehittäminen. Iso-Britannia on linjannut, että sen tavoitteisiin kuuluu olla maailman avoimin ja läpinäkyvin hallinto.¹⁰¹

Vuoden 2016 kansanäänestyksestä lähtien Brexit on luonut järjestelmään paljon epävarmuutta: strateginen suunnittelu on vaikeaa, kun poliittiset realiteetit ovat epävarmoja. Brexit on myös kiinnittänyt huomiota pois julkisen sektorin tehokkuuden parantamisesta, eikä hallitus ole pystynyt vetämään läpi kaavailemiaan merkittäviä uudistuksia.¹⁰² Systeminen muutos Iso-Britannian kohdalla on tapahtunut enemmän doktriinien, ohjelmien ja puheiden kuin konkreettisten tekojen tasolla.

4.2 Systeemisen uudistumisen murroskohdat ja muutoksen areenat

On arvioitu, että Iso-Britanniassa tapahtui Blairin hallituksen (1997) aikana suuri käännekohta – jopa eräänlainen hallintaparadigman muutos: julkiset palvelut olivat epäonnistuneet ja tähän haluttiin muutos.¹⁰³ Osana muutosta syntyi ymmärrys siitä, että julkiset palvelut eivät ole vain menoerä taloudelle, kuten Thatcherin aikana oli ajateltu, vaan että on elintärkeää pitää niistä huolta. Alkoi muutos kohti kollektivismia ja huomiota alettiin kiinnittää 1980-luvulta asti kasvaneeseen epätasa-arvoon. Iso-Britannia alkoi harjoittaa politiikkaa, joka oli vihreämpää ja globaalimmin suuntautuvaa. Myös eripurainen ja takkuileva EU-yhteistyö alkoi toimia ja syventyä. Thatcherin perintö jäi kuitenkin edelleen kummittelemaan taka-alalle. Sääntelyn purkaminen, julkisten palveluiden tehostaminen, yksityistämiskokeilut ja julkisen sektorin pienentäminen nakersivat käytännössä Blairin lanseeraaman kolmannen tien -oppirakennelmaa (*Third Way*).

100 Public Value Framework. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/public-value-framework-and-supplementary-guidance>

101 The UK Government (2019). *UK National Reform Programme 2019*, June 2019.

102 United Kingdom Report 2019. *Sustainable Development Indicators*. Saatavilla: https://www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019_UK.pdf

103 Mulgan, G. (2020). *1997 and 2020: What They Meant and What Lies Ahead*. Saatavilla: <https://www.geoffmulgan.com/post/the-meaning-of-1997-and-2020-and-what-lies-ahead>

Iso-Britannian hallinnon kehittymistä viimeisten 40 vuoden aikana voidaan tarkastella neljällä eri tasolla.¹⁰⁴ Ensimmäinen tarkastelutaso kohdistuu hallitusmuotoon, lainsäädäntöön ja vaaleihin liittyviin ominaispiirteisiin. Huomattavia muutoksia tällä saralla ovat olleet aktiivipoliitikkojen lukumäärän kasvaminen, paikallisten viranomaisten ja päättäjien autonomian vähentyminen sekä hallinnon sisäisten yksikköjen välisessä yhteistyössä tapahtuneet uudistukset. Toisella tasolla tarkastellaan hallintokoneiston asemaa poliittisessa järjestelmässä. Esiin nousee poliittisten erityisavustajien määrän nelinkertaistuminen samalla kun virkamiesten määrä on vähentynyt kolmanneksella, mikä on heikentänyt perinteisesti vahvaa julkisen sektorin asemaa Iso-Britanniassa. Julkiselle sektorille alettiin myös asettaa uudenlaisia standardeja ja sääntelyitä sekä keskuspankista tuli autonominen rahapolitiikan harjoittaja. Kolmas taso tarkastelee hallinnon asemaa talouden ja laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Keskeinen muutos kolmenkymmenen vuoden aikana on ollut julkisten palvelujen siirtyminen yksityisten palveluntarjoajien hoitamiksi. Viimeisenä tarkastelun kohteena on teknologian vaikutus hallintoon, jossa selkeimpänä muutoksena näkyy koko hallinnon toimistotyöskentelyn muuttuminen informaatioteknologian vaikutuksesta.

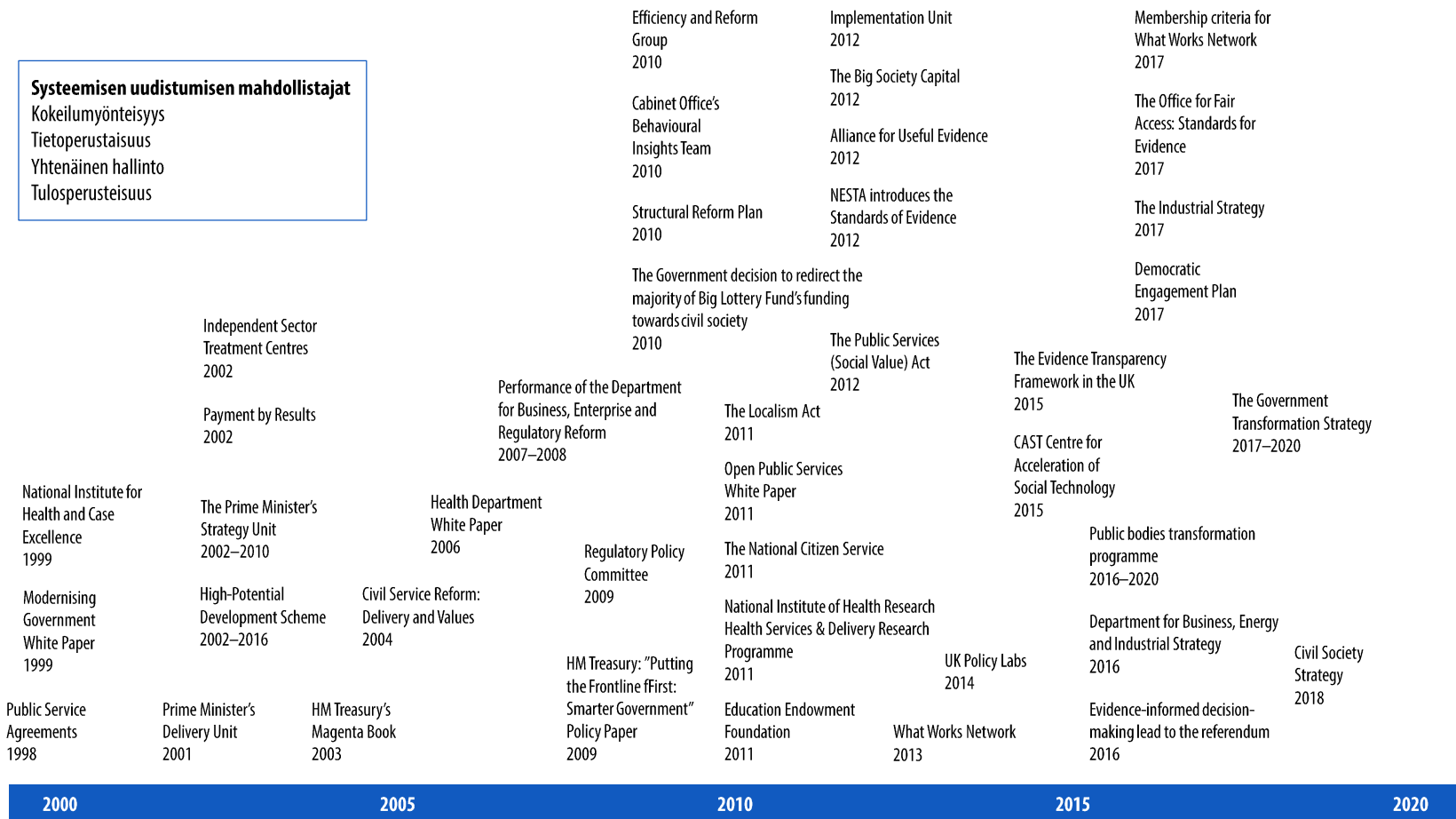
1990-luvun lopulta lähtien Iso-Britanniassa alettiin uudistaa hallintoa uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) oppien mukaisesti. Vuoden 1999 hallinnon uudistamisohjelman (*Modernising Government*) tavoitteena oli parantaa johtamista, taloussuunnittelua, tulosohjausta ja luoda uusia ideoita julkisten palveluiden toteuttamiseen¹⁰⁵. Ministeriöiden toimintasuunnitelmia ja tavoitteita alettiin tarkastella kolmen vuoden ajanjaksoissa (*Public Service Agreements*). Julkisten palvelujen, kuten koulutuksen, terveydenhuollon ja liikenneyhteyksien, uudistamista ajatellen vuonna 2001 perustettiin Prime Minister's Delivery Unit (PMDU), joka toimii pääministerin kabinetin alaisuudessa tarkoituksenaan tukea hallituksen tärkeimpiä tavoitteita julkisella sektorilla.¹⁰⁶

104 Hood, C. & Dixon, R. (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.

105 Modernizing Government (1999). Saatavilla: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>

106 Center for Public Impact (2016). Saatavilla: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk/>

Kuvio 4. Iso-Britannian keskeiset uudistukset systeemisen muutoksen näkökulmasta



Vuonna 2010 Labourin yli kymmenen vuoden valtakausi loppui ja Iso-Britanniaa alkoi hallinnoida Cameron-Cleggin koalitiollahitus – ensimmäinen koalitiollahitus melkein 70 vuoden tauon jälkeen. Finanssikriisin jälkimmäisissä julkisissa menoissa leikattiin budjettivajeen korjaamiseksi, mutta painotus julkisten palvelujen tärkeydessä säilyi: koulutusta, sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa uudistettiin.¹⁰⁷ Vuonna 2010 Public Service Agreements -malli korvautui uudistuksella, jossa ministeriöt ovat vastuussa hallituksen uudistusten toteuttamisesta (*Structural Reform Plan*). Tarkoituksena oli korvata aikaisempi ylhäältä alaspäin suuntautuva tavoitteiden asettaminen sekä hajauttaa hallinnon keskittyneisyyttä. Toimintamallina olivat kuukausittain julkaistavat raportit, joiden nähtiin parantavan hallinnon läpinäkyvyyttä ja sekä tarjoavan ajankohtaista tietoa ministeriöiden tavoitteiden edistymisestä.

Koalitiollahituksen aikana painopiste siirtyi tuloksista panoksiin – esimerkkinä ministeriökohtaisten toimintasuunnitelmien (*Departmental Business Plans*, DBP) käyttöönotto ministeriöiden ohjauksessa. Ne keskittyivät lyhyen aikavälin tavoitteisiin ja kestivät vain yhden parlamenttikauden ajan, jonka jälkeen tulosohjausta uudistettiin (*Single Departmental Plans*, SDP). SDP:t asettavat selkeät prioriteetit ministeriöille ja ohjaavat niitä hallitusohjelman sitoumuksien noudattamisessa ja jokainen ministeriö laatii itselleen sellaisen valtiovarainministeriön ja pääministerin kanslian avustuksella (*HM Treasury, the Cabinet Office, the Governmental Functions, the Prime Minister's Office*).¹⁰⁸ Suunnitelmasta löytyy kokonaisvaltainen ja tulevaisuuteen suuntautuva kuva jokaisen ministeriön tavoitteista, prioriteeteista ja julkisista velvoitteista.¹⁰⁹

Iso-Britanniassa on panostettu kokeiluihin jo pitkään. Tämä on aikaansaanut palveluinnovaatioita ja sosiaalisia innovaatioita. Kokeilukulttuuria vahvistettiin vuonna 2019 perustamalla käyttäytymismuutoksia analysoivat yksiköt (*Behavioral Insights Team* ja *Nudge Unit*).¹¹⁰ Myös yrityksiä on kannustettu osallistumaan julkisten palveluiden kehittämiseen, mikä on tuonut julkiseen palvelujärjestelmään liiketaloudellista ajattelua ja johtamiskyvyyttä. Panos- ja tuloskeskeisestä ajattelusta on siirrytty painottamaan laajempien sosiaalisten ja yhteiskunnallisten seuraamusten merkitystä. Kannustimien käyttö kohdistuu vähemmän palveluntuottajiin ja enemmän sijoittajaosapuoliin.

107 Past Prime Ministers: David Cameron. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/david-cameron>

108 Single Department Plans. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework#single-departmental-plans>

109 The UK Government (2019). *UK National Reform Programme 2019*, June 2019.

110 Applying behavioural insight to health (2010). Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/applying-behavioural-insight-to-health-behavioural-insights-team-paper>

Sosiaaliset vaikuttavuusinvestoinnit (*Social Investment Bonds*) on sijoitus- ja toimintamalli, jossa yksityisen pääoman mahdollistama toiminta tuo säästöjä julkiselle sektorille.¹¹¹ Iso-Britanniassa vaikuttavuusinvestointi voidaan nähdä osana laajempaa niin kutsuttua hyvinvointipluralismin trendiä, jossa olennaista on valtion roolin pienentäminen hyvinvointipalveluiden tuottamisessa. Yksityisen sijoittamisen käyttöönottoa hyvinvointipalveluiden kentällä on oikeutettu Iso-Britanniassa parempien sosiaalisten seurausten, taloudellisten säästöjen ja innovaatioiden avulla.¹¹² Vaikuttavuusinvestointi perustuu ajatukseen siitä, että sijoittajat kantavat taloudellisen riskin ja julkinen sektori maksaa ainoastaan ennalta määritellyistä tuloksista. Vaikuttavuusinvestointia on hyödynnetty Iso-Britanniassa monipuolisesti niin koulutuksen, terveyden kuin kodittomuuden ja rikollisuuden kaltaisten sosiaalisten ongelmien saralla.¹¹³

Kansalaisten osallistamista pyrittiin lisäämään muun muassa vuoden 2011 uudistuksella, joka mahdollistaa nuorten osallistumisen muun muassa työ- ja elämäntaitoja parantaviin sosiaaliprojekteihin (*The National Citizen Service*).¹¹⁴ Samoihin aikoihin hallitus tavoitteli myös vallan palauttamista lähemmäs paikallisia yhteisöjä (*Localism Act*)¹¹⁵. Vuonna 2017 luotiin teollisuusstrategia (*Industrial Strategy*),¹¹⁶ jonka tavoitteena tukea yrityksiä korkeapalkkaisten työpaikkojen luomisessa investoimalla tulevaisuuden taitoihin, toimialoihin ja infrastruktuuriin.

Innovaatiopolitiikan tavoitteissa korostuu yhä vahvemmin niiden erilaiset sosiaaliset vaikutukset. Vuosien 2017–2020 hallituksen transformaatio -strategian (*Government Transformation Strategy*)¹¹⁷ tarkoituksena on luoda pohja sille, miten digitaaliset järjestelmät muuttavat kansalaisten ja valtion välistä suhdetta. Jokaisen esitellyn strategian kohdalla tuodaan esille innovaatiopolitiikan rooli sosiaalisten ja taloudellisten hyötyjen synnyttäjänä. Erityisesti ilmaston, terveyteen ja kestävään kehitykseen liittyvä teemat tulevat esille yhteiskunnallisista haasteista puhuttaessa. Useassa aloitteessa pyritään edistämään laajempaa osallistumista innovaatiohankkeisiin

111 SITRA: SIB. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/sib/>

112 DWP Annual Report and Accounts 2016 to 2017. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2016-to-2017>

Cabinet Office Annual Report and Accounts 2014 to 2015. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-annual-report-and-accounts-2014-to-2015>

113 Social Impact Bonds. Saatavilla: <https://www.gov.uk/guidance/social-impact-bonds>

114 Press release: National Citizen Service (8 September 2012). Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/news/national-citizen-service>

115 Localism Act 2011. Saatavilla: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>

116 The UK's Industrial Strategy. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/topical-events/the-uks-industrial-strategy>

117 Government Transformation Strategy 2017 to 2020 (2017). Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020>

Vuonna 2017 julkaistiin ensimmäinen hallituksen strategia osallistavan demokratian saavuttamiseksi. Sen tavoitteena on identifioida ja ratkaista rajoitteita, jotka estävät tiettyjä yhteiskunnan ryhmiä osallistumasta demokraattiseen järjestelmään (*Democratic Engagement Plan*).¹¹⁸ Hanke on poikanut joukon uusia osallistavan innovaation avauksia, joita varsinkin NESTA on aktiivisesti vienyt maailmalle. Yhtenä keskeisenä mallin soveltajana voidaan pitää YK:n kehitysorganisaatio UNDP:tä, joka on tuonut brittiläistä osallistavan innovaation ajattelua kehittyviin maihin.¹¹⁹

Iso-Britannian innovaatio- ja uudistuspolitiikan kulmakivenä ovat olleet useat hallitusta tukevat ajatushautomot ja kehittämisalustat. Esimerkiksi UK Policy Lab luo analyyseja ja ideoita syventämällä hallinnon ja tutkijoiden yhteistyötä.¹²⁰ Tavoitteena on kokeilukulttuurin vahvistaminen julkisella sektorilla, joka tekisi siitä avoimemman ja joustavamman sekä parantaisi julkisen osallistumisen astetta. Yhtenä paljon siteerattuna UK Policy Labin mallina voidaan pitää vaihtoehtoisten politiikkainstrumenttien matriisia, joka auttaa hallituksia hahmottamaan erilaisia julkisen intervention muotoja riippuen siitä millaisia vaikutuksia halutaan synnyttää.

Vuonna 2011 perustettu digitaalisia uudistuksia hallinnon sisällä edistävä yksikkö (*The United Kingdom's Government Digital Service*) on toiminut esikuvana ja vastaavanlaisia konsepteja on rakennettu myös muissa maissa. Mallia on otettu myös Iso-Britannian tavasta tuoda käyttäytymistaloustieteen ja psykologian näkökulmaa hallituksen ohjelmien toimeenpanoon.¹²¹ Taustalla on laajempi ymmärrys siitä, että reformien, kuten esimerkiksi lainsäädäntöuudistusten, onnistuminen usein riippuu siitä, muuttuuko sääntelyn kohteena olevien (esim. yritykset ja kansalaiset) käyttäytyminen. Vasta käyttäytymisen muutoksen kautta voidaan olettaa saavutettavan laajempaa yhteiskunnallista muutosta. Yksikön tavoitteina on lisätä paitsi toimeenpanon tehokkuutta myös ennen kaikkea vaikuttavuutta.

118 HM Government (2019). Democratic Engagement: Respecting, Protecting and Promoting Our Democracy. Saatavilla: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/773362/DemocraticEngagement_RespectingProtectingAndPromotingOurDemocracy.pdf

119 Rahwidiati, D. (2019). Working on the Engine — Using Portfolio Sensemaking to Accelerate Learning. Saatavilla: <https://medium.com/@undp.ric/working-on-the-engine-using-portfolio-sensemaking-to-accelerate-learning-b7275accf419>; Rieger, R. (2019). Reflections on 'Portfolio Sensemaking' — What We Learned at UNDP Lao PDR. Saatavilla: <https://medium.com/@undp.ric/reflections-on-portfolio-sensemaking-a-reflection-from-the-undp-lao-pdr-96668cab9c65>; Kakal, & Z, & Schunter, J. (2019). Sensemaking in a Complex World: What Matters Most for the Pacific? Saatavilla: <https://www.pacific.undp.org/content/pacific/en/home/blog/2019/sensemaking-in-a-complex-world.html>; Quaggiotto, G., Oprunenco, A. & Leurs, B. (2019). Accelerator Labs: The Challenge of Engaging the Mothership. Saatavilla: <https://medium.com/@acclabs/acceleration-labs-the-challenge-of-engaging-the-mothership-a28a7ff1964f>; Hofstetter, D. (2019). Innovating in Complexity (Part III): Systemic Investing. Saatavilla: <https://medium.com/in-search-of-leverage/innovating-in-complexity-part-iii-systemic-investing-204260be87bc>

120 Policy Lab (UK). Saatavilla: <https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/>

121 The Behavioural Insights Team (BIT). Saatavilla: <https://www.bi.team/>

What Works Network¹²² koostuu yhdeksästä keskuksesta, joista jokainen keskittyy omaan politiikkalohkoonsa. Tutkimuslaitos perustettiin vuonna 2013 tavoitteenaan varmistaa, että julkisten palveluiden toiminta ja rahankäyttö perustuvat parhaimpaan mahdolliseen tietoon. Jos relevanttia tai riittävää todistusaineistoa ei ole saatavilla, niin päätöksentekijöitä tulisi kannustaa ottamaan selvää mikä toimii. Esimerkki tästä on National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE), joka tarjoaa NHS:lle (The National Health Service) ja muille terveysalan ammattilaisille näyttöön perustuvaa ohjausta parhaista tavoista toimia.¹²³

4.3 Synteesi systeemisestä uudistumisesta

Iso-Britannian hallintajärjestelmän muutosta voidaan pitää jossain määrin ambivalenttina. Se on samaan aikaan ollut synnyttämässä maailmanlaajuisia julkisen hallinnan uudistuksia – jopa paradigman muutoksia. Tällaisina voidaan pitää New Public Management -ajattelua, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömalleja (*Public-Private Partnership*), hybridihallintaan, julkisten palveluiden yksityistämistä, tilaaja–tuottaja -ratkaisuja sekä evidenssiin perustuvaa politiikan muotoilua. Mallit ovat levinneet laajalle ja niitä on kopioitu paitsi muissa OECD-maissa myös laajemmin esimerkiksi kehittyvissä talouksissa. Samaan aikaan niitä kohtaan on esitetty yhä kasvavaa kritiikkiä. Uusliberalistiset valtion ohjausmallit ovat vastatuulella useissa maissa. Ilmastomuutos, kasvavat kansainväliset uhat ja riskit, keskinäisriippuvaiset pirulliset ongelmat ja kansalaisten kasvava tyytymättömyys hallitsijoita kohtaan ovat nostaneet esiin vahvoja äänenpainoja vahvemmasta valtiosta, vaatineet tiukempaa sääntelyä ja globaalin kapitalismin tervehdyttämistä. Britannian EU-ero tuo vielä oman lisänsä jo muutenkin vaikeaan hallintatilanteeseen.

Tästä huolimatta Iso-Britannia on toteuttanut ennakkoluulottomia uudistuksia ja kokeiluja. Vaikka edellä todettiin, että systeeminen muutos Iso-Britannian kohdalla on tapahtunut enemmän doktriinien, ohjelmien ja puheiden tasolla, on koronakriisin hallinta viimeistään osoittanut, että myös tekoihin on ollut tarvetta. Britannian tulevaisuus on epävarma, maa joutuu Brexitin myötä toteuttamaan perustavaa laatua olevan hallinnollisen uudistuksen. Tämä voi olla myös suuri mahdollisuus. Uudenlainen adaptiivinen ja systeeminen hallinta voi helpommin syntyä vanhojen rakenteiden rapauduttua tai luhistuttua kokonaan. Uudistumisen onnistuminen on pitkälti kiinni tulevien hallintoregiimien taidosta ja kansalaisten kärsivällisyydestä.

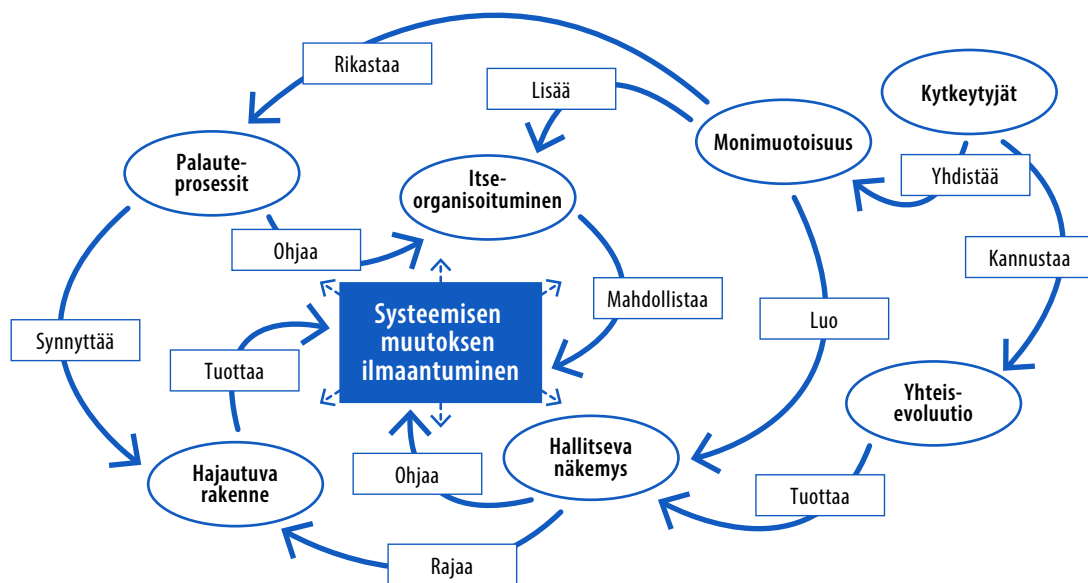
122 Gough, D., Maidment, C. & Sharples, J. (2018). *UK What Works Centres Aims, Methods and Contexts*. London: University College London.

123 National Institute for Health and Care Excellence (NICE). Saatavilla: <https://www.nice.org.uk/about>

5 Systeemisen muutoksen anatomia 'kompleksisuuslinssin' läpi katsottuna

Kompleksisuusajattelu on monitahoinen teoreettinen viitekehys. Se sisältää erilaisia lähestymistapoja erilaisin painotuksin, mutta niitä kaikkia yhdistää pyrkimys ymmärtää ilmiöiden, tapahtumien ja toimijoiden yhteenkietoutumisesta muodostuvaa kehitystä.¹²⁴ Oheisessa kuviossa on hahmotettu kompleksisuusteoreettinen tulkinta systeemisen muutoksen ilmaantumisesta.¹²⁵ Kuvion jälkeen esitetään kirjoittajien tulkinta siitä, miten systeemin uudistumisen kompleksisuus on ilmennyt neljässä tarkastelussa olleessa maassa.

Kuvio 5. Systeemisen muutoksen ilmaantuminen.



124 Puustinen, A. & Jalonen, H. (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa – viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*, 15–36. Helsinki: Gaudeamus.

125 Jalonen, H., Uusikylä, P. & Lähtenmäki-Smith, K. (2020). Kompleksisuusajattelu inspiroi systeemisen muutoksen kuvitteluun. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/kompleksisuusajattelu-inspiroi-systeemisen-muutoksen-kuvitteluun>

Itseorganisoituminen tarkoittaa sisäsyntyistä ja spontaania järjestäytymistä ilman ulkoista ohjausta ja kontrollointia. Keskeistä siksi onkin kysyä, miten systeemistä muutosta edistävissä rakenteissa ja prosesseissa kyetään säätelemään tasapainoa horjuttavaa informaatiota ja muodostamaan informaatiosta uutta luovia merkityksiä. Yhden mahdollisen tulevaisuuskuvan tarjoaa sosiologisen systeemiteorian suuriin nimiin lukeutuva Niklas Luhmann, jonka mukaan jokainen systeemi testaa ensin luottamuksen ja ryhtyy vasta sen jälkeen prosessoimaan merkityksiä.¹²⁶ Luottamuksen merkitys korostuu kaikissa tarkastelemissamme maaesimerkeissä. Tanskassa luottamus muodostaa perustan, joka edistää eri yhteiskunnallisten toimijoiden yhteistyötä. Vahva sosiaalinen pääoma ja vuosikymmenten saatossa muodostunut ajatus ”samassa veneessä” olemisesta vahvistaa kansalaisten perusturvallisuutta. Tämä luo suotuisat olosuhteet myös reformeille, joilla vauhditetaan talouden rakenteiden uudistumista ja sopeutumista muuttuvaan toimintaympäristöön. Luottamus on keskeisessä roolissa myös Singaporen digitalisaatio-ohjelmissa. Digitalisaation integrointi osaksi kansalaisten arkea ei onnistu, jos samalla ei huolehdi kansalaisten yksityisyydensuojasta. Hallinnon ja kansalaisten rajapinnan lisäksi luottamus toimii myös hallinnon ja sen kumppaneiden kollaboratiivista innovointia tukevana tekijänä. Itseorganisoitumista tukevaa luottamusta rakennetaan tietoisesti ja tavoitteellisesti niin sanotulla pienten voittojen -taktiikalla. Pienet voitot tuovat kokemusta, lisäävät uskoa ja ylläpitävät uudistumisen dynamiikkaa.

Monimuotoisuudella viitataan toimijoiden erilaisiin taustoihin, suhteiden monipuolisuuteen sekä näkökulmien moniäänisyyteen. Monimuotoisuus rikastaa toimijoiden vuorovaikutusta ja mahdollistaa itseorganisoitumisen. Keskeiseksi haasteeksi nousee se, miten monimuotoisuudella tuetaan toimintaympäristön muutoksiin sopeutumista ja samalla varmistetaan havaintojen muuttuminen päätöksiksi ja niiden toimeenpano. Kokeilukulttuurin edelläkävijää Iso-Britanniaa voidaan pitää myös monimuotoisuuden oivallisena hyödyntäjänä. Iso-Britanniassa yrityksiä kannustetaan osallistumaan julkisten palveluiden kehittämiseen. Monimuotoisuudesta on kysymys myös esimerkiksi vaikuttavuusinvestoimisessa, jossa ajatuksena on yhteiskunnallisten haasteiden ratkaiseminen hyödyntämällä hallinnon ulkopuolista osaamista. Hallinnon sisäistä monimuotoisuutta ruokitaan rekrytoimalla virkamiehiksi ihmisiä, joilla on kykyä ajatella epätavanomaisella tavalla ja yhdistellä ideoita eri lähteistä. Myös Kanadassa panostetaan monimuotoisuuteen. Esimerkiksi Canada Beyond 150 -ohjelman julkilausuttuna tavoitteena on tukea hallinnon ulkopuolisten toimijoiden osallistamista uudistusten valmisteluun ja toteuttamiseen. Ohjelmassa mainitaan muun muassa feministisen hallinnon ja eri ikäpolvien yhdessä työskentelemisen edistäminen.

126 Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Keskinäisriippuvuudet eivät jakaudu tasaisesti, sillä toiset ovat toisia *kytkeytyneempiä*. Siksi systeemisen muutoksen edistämiseksi olennaiseksi asiaksi nouseekin niiden toimijoiden ja instituutioiden tunnistaminen, jotka toimivat yhtäältä muutoksen vivuttajina ja toisaalta sen jarruina. Tämä on välttämätöntä, sillä yksittäisten toimijoiden sijaan systeemisen muutoksen käyttövoimana on toimijoiden välinen vuorovaikutus. Singaporen viime vuosikymmenten digitalisaatio-ohjelmat ovat tunnettuja siitä, että niissä on systemaattisesti kehitetty eri sektoreiden välistä yhteistyötä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Singaporessa luotetaan julkishallinnon, yliopistojen ja yritysmaailmaan kiinteään vuorovaikutukseen. Myös Kanadassa panostetaan julkishallinnon ja ympäröivän maailman väliseen yhteistyöhön. Sitä edistetään muun muassa valtakunnallisen käytäntöyhteisön kautta, jonka tehtävänä huolehtia tiedonjaosta, yhteistyötä tukevien rakenteiden luomisesta sekä erilaisten kehittämisprojektien koordinoinnista. Erityisen huomion kohteena Kanadassa pidetään yhteistyön läpinäkyvyyttä ja alhaalta ylös -periaatteen toteutumista.

Hallitseva näkemys ilmenee vision, strategian ja arvojen kaltaisina uskomusjärjestelminä. Hallitseva näkemys voidaan jakaa tiedostettuihin ja tiedostamattomiin uskomuksiin, jotka molemmat vaikuttavat systeemisen muutoksen suuntaan ja nopeuteen. Ratkaisevaa systeemisen muutoksen edistämiseksi siksi onkin tulevaisuuden kannalta hyödyllisten tiedostamattomien uskomusten näkyväksi tekeminen sekä jo tiedostettujen uskomusten aktiivinen kommunikointi. Iso-Britannian julkishallinnon kehityksessä on paljon piirteitä hallitsevan näkemyksen systemaattisesta hyödyntämisestä. Maa on tullut tunnetuksi hallinnon kehittämisagendojen ja -työkalujen luomisesta ja levittämisestä. Uusi julkisjohtaminen, näyttöperusteinen päätöksenteko ja kokeiluperustainen uudistaminen olisivat erilaisia 'hallinnollisia innovaatioita' ilman Iso-Britannian aktiivista panostusta. Myös Singaporen älykäs kansakunta -ohjelmaa voidaan pitää kunnianhimoisena yhteiskunnan uudistamisprosessia, joka ei rajaudu yksinomaan digitalisaation hyödyntämiseen. Kysymys on kansakuntaa yhdistävästä näkemyksestä, joka on ohjannut erilaisia kehityshankkeita ja -projekteja. Tanskan yhteiskuntamielisyttä voidaan niin ikään pitää hallitsevana näkemyksenä. Se on toiminut eräänlaisena 'yhteiskunnallisena majakkana' ja osoittanut eri toimijoille, mikä on hyväksyttävää ja mikä ei.

Palauteprosessit ohjaavat itseorganisoitumista, sillä ne tukevat tiedonvaihtoa ja vuorovaikutusta toimijoiden välillä. Keskeiseksi kysymykseksi nousee systeemistä muutosta aikaansaavan palautteen yhdistäminen muutosta tasapainottavaan palautteeseen. Ilman tasapainoa vaarana on joko vauhtisokeus tai muutосkyvyttömyys. Esimerkiksi Kanadassa systeemisen uudistumisen prosessia säädellään erillisellä direktiivillä, joka ohjaa raporttoimaan paitsi kokeilujen toivotuista ja odotetuista, mutta myös ei-toivotuista ja odottamista tuloksista. Singaporessa on puolestaan pyritty luomaan itseään vahvistava järjestelmä, jossa haasteet kääntyvät mahdollisuuksiksi, tarpeet luovat ratkaisuja ja monenkeskisyys ruokkii yhteistyötä. Taiwan puolestaan tarjoaa lupaavan esimerkin tavasta, kuinka

kansalaiset voidaan osallistaa julkisen hallinnon uudistusprosesseihin, mikä osaltaan syventää demokratian toteutumista.

Yhteisevoluutio perustuu toimijoiden kohtalonyhteyteen, jossa yhdenkään toimijan kehitys ei ole riippuvainen ainoastaan siitä itsestään. Systeemisen muutoksen kannalta tämä edellyttää joustavaa vuorottelua yhtäältä kehitykseen reagoimisen ja sopeutumisen ja toisaalta kehitystä aktiivisesti muokkaavan toiminnan välillä. Tanskan systeemisen uudistuksen ytimessä on ajatus siitä, että elinkeinoelämän dynaamisuuden lisääminen on sovittava yhteen sosiaalisten tarpeiden kanssa. Kansalaisten tarpeiden huomiotta jättäminen koetaan Tanskassa parhaimmillaan lyhytnäköiseksi ja pahimmillaan systeemistä luottamusta horjuttavaksi asiaksi. Tanskalaisessa yhteiskuntamielisyydessä voidaan nähdä kaksi puolta: yhtäältä realistinen ja ympäristöön mukautumista edistävä ulottuvuus sekä toisaalta tulevaisuuteen luottavasti suhtautuva ja ympäristöä aktiivisesti muokkaava ulottuvuus. Myös Iso-Britanniassa ja Kanadassa suosituissa yhteiskunnallisissa kokeiluissa voidaan nähdä yhteisevolutionaarinen ulottuvuus. Sen lisäksi, että kokeilujen avulla opitaan ymmärtämään, mikä toimii ja mikä ei yksittäisissä politiikkatoimissa, kysymys on myös hallinnon mukautumiskyvyn kehittämisestä.

Hajautuva rakenne ilmenee siirtymävaiheena, vallitsevan symmetrian ja tilanteen rikoutumisena. Olennaista onkin siksi kysyä, millaisia hyödyllisiä epäjatkuvuuskohtia systeemisen muutoksen polulla voidaan tunnistaa ja miten niitä voidaan edistää. Hajautuva rakenne avaa uusia vaihtoehtoisia kehityssuuntia ja luo otolliset olosuhteet onnekkaille sattumille. Kaikissa neljässä maassa on tunnistettavissa hallintajärjestelmän murroskohtia, toisissa selkeämmin kuin toisissa. Hajautuvan rakenteen ideaa on toteutettu systemaattisesti esimerkiksi Kanadassa, jossa osana julkishallinnon uudistusprosessia valtiovarainministeriön kanslian roolia vahvistettiin ja sen yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi määriteltiin hallinnollisten muutosten 'katalyyttinä' toimiminen. Tanskassa muutosta on puolestaan edistetty järjestämällä 'kilpailuja' suurten yhteiskunnallisten haasteiden voittamiseksi.

Kompleksisuusajattelun yhtenä keskeisenä oppina on ajatus siitä, että vuorovaikutuksessa ilmaantuva kokonaisuus on samalla toimijoiden käyttäytymistä ohjaava rakenne. Koska jokainen ihmisten ja organisaatioiden toimintaa kuvaava malli on todellisuutta yksinkertaistava, myös tähän tulkintakehikkoon tulee suhtautua varauksella. Esimerkiksi kuviossa 5 esitetyt systeemisen muutoksen osatekijät (ovaalit) ja niiden välinen vuorovaikutus (laatikot) eivät – nuolista huolimatta – ole toisiinsa nähden kausaalisessa suhteessa. Kompleksisuusajattelun hengen mukaisesti systeemisen muutoksen ilmaantuminen nähdään prosessina, jossa asioita tapahtuu ilman yhtä selkeää ja näkyvää syytä. Systeemisen muutoksen näkökulmasta kompleksisuusajattelun arvo on siinä, että se ohjaa kysymään olennaisia kysymyksiä ja auttaa kuvittelemaan toivottua tulevaisuutta.

LÄHTEET

- Agency for Science, Technology and Research Singapore. Saatavilla: <https://www.a-star.edu.sg/>
- Algan, Yann & Cahuc, Pierre (2006). Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model? IZA Discussion paper No. 1928.
- Andrews, J. (2019). Singapore seeks 'triple helix' partnerships in AI development. Cities Today, 19.11.2019. Saatavilla: <https://cities-today.com/singapore-seeks-triple-helix-partnerships-in-ai-development/>
- Aucoin, Peter (2001). Comparative Perspectives on Canadian Public Service Reform in the 1990s. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor General of Canada.
- Bekker, Sonja & Mailand, Mikkel (2018). The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the Great Recession? Social Policy and Administration, 53(1), 142–155.
- Beyond2020. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/blueprint-2020/beyond-2020.html>
- Bourgnon, J. (2009). Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994–1999 - A Canadian Case Study. Centre for International Governance Innovation.
- Bredgaard, Thomas & Madsen, Per, K. (2018). Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis. Transfer: European Review of Labour and Research, 24(4), 375–386.
- Bundgaard, U. & Vrangbæk, K. (2007). Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark. Scandinavian Political Studies, 30(4), 491–520.
- Burton, Michael (2013). The Politics of Public Sector Reform. From Thatcher to the Coalition. Springer.
- Burroni, L. & Keune, M. (2011). Flexicurity: A conceptual critique. European Journal of Industrial Relations, 17(1), 75–91.
- Busch, Andreas; Begg, Iain & Bandelow, Nils C. (2019). Sustainable Governance Indicators 2019: United Kingdom Report. Bertelsmann Stiftung. Saatavilla: https://www.sgi-network.org/docs/2019/country/SGI2019_UK.pdf
- Cabinet Office Annual Report and Accounts 2014 to 2015. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-annual-report-and-accounts-2014-to-2015>
- Cabinet Office, Department for Digital, Culture, Media & Sports and Office for Civil Society (2017/2012). Saatavilla: A guide to Social Impact Bonds. <https://www.gov.uk/guidance/social-impact-bonds>
- Cabinet Office, Government Digital Service & The Rt Hon Ben Gummer (9 February 2017). Government Transformation Strategy 2017 to 2020. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020>
- Cabinet Office & The Rt Hon Nick Hurd (8 September 2012). Press release: National Citizen Service. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/news/national-citizen-service>
- Cabinet Office & Behavioural Insights Team (31 December 2010). Applying behavioural insight to health: behavioural insights team paper. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/applying-behavioural-insight-to-health-behavioural-insights-team-paper>
- Canada Beyond 150. Saatavilla: <http://canadabeyond150.ca/index-en.html>

- Carstensen, Helle, V. & Bason, Christian (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).
- Center for Public Impact (2016). Saatavilla: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk/>
- Chanthadavong, E. (2020). Singapore Releases Latest AI Framework Edition to Improve Governance and Trust. ZDNet. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-releases-latest-ai-framework-edition-to-improve-governance-and-trust/>
- Chia, E. S. (2016). Singapore's smart nation program — Enablers and challenges, 11th System of Systems Engineering Conference (SoSE)
- CIVICUS (December 2019). People Power Under Attack 2019. Saatavilla: <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/GlobalReport2019.pdf>
- Clark, I. D. (2001). Distant Reflections on Federal Public Service Reform in the 1990s. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor General of Canada
- DataGov Singapore. Saatavilla: <https://data.gov.sg/developer>
- DIGI+ Taiwan. Saatavilla: <https://digi.taiwan.gov.tw/>
- Digital Democracy. Saatavilla: <https://www.nesta.org.uk/feature/future-curious/digital-democracy/>
- Directive on Experimentation (2016). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/innovation-hub/services/reports-resources/experimentation-direction-deputy-heads.html>
- Directive on Open Government (2014). Saatavilla: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=28108>
- DWP Annual Report and Accounts 2016 to 2017. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2016-to-2017>
- Edwards, J. (2001). Looking Back From 2000 at Public Service 2000. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor General of Canada.
- eGov Masterplans. Saatavilla: <https://www.tech.gov.sg/media/corporate-publications/egov-masterplans>
- Federal, Provincial and Territorial Declaration on Public Sector Innovation (2017). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/innovation-hub/services/Federal-Provincial-Territorial-Declaration-Public-Sector-Innovation.html>
- Garayannis, Elias G. (2013). *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship*. Springer.
- GC Talent Cloud. Saatavilla: <https://talent.canada.ca/en>
- Gough, David; Maidment, Chris & Sharples, Jonathan (July 2018). *UK What Works Centres: Aims, methods and contexts*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education, University College London. ISBN: 978-1-911605-03-4. Saatavilla: <https://eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=3731>
- Government Digital Service (UK). Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/organisations/government-digital-service>
- Government of Canada (2019). A Data Strategy Roadmap for the Federal Public Service. Saatavilla: <https://www.data-action-lab.com/2019/01/28/a-data-strategy-roadmap-for-the-federal-public-service/>
- Government of Canada (2015). *Blueprint 2020: Building Tomorrow's Public Service Together*.
- Government of Canada (2014). *Destination 2020*.
- Government of Canada (2013). *Blueprint 2020: Getting Started – Getting your Views*.
- Government of Canada (2006). *Government On-Line 2006*.
- GovTech Singapore (2020). National Digital Identity. Saatavilla: <https://www.tech.gov.sg/scewc2019/ndi>

- Greve, Carsten (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review*, 8(1), 161–169.
- History: Past Prime Ministers. David Cameron. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/david-cameron>
- HM Government (January 2019). Democratic Engagement: Respecting, Protecting and Promoting Our Democracy. Saatavilla: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/773362/DemocraticEngagement_RespectingProtectingAndPromotingOurDemocracy.pdf
- HM Treasury (24 April 2019). Europe 2020: UK National Reform Programme 2019. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/europe-2020-uk-national-reform-programme-2019>
- HM Treasury (13 March 2019). Public Value Framework: with supplementary guidance. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/public-value-framework-and-supplementary-guidance>
- Hofstetter, D. (2019). Innovating in Complexity (Part III): Systemic Investing. Saatavilla: <https://medium.com/in-search-of-leverage/innovating-in-complexity-part-iii-systemic-investing-204260be87bc>
- Holmes, John (2001). Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor of General of Canada.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015) A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government. Oxford: Oxford University Press.
- How Taiwan is Using Technology to Foster Democracy (2020). Harvard Business Review. Saatavilla: <https://hbr.org/podcast/2020/10/how-taiwan-is-using-technology-to-foster-democracy-with-digital-minister-audrey-tang>
- Impact and Innovation Unit (IIU). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/innovation-hub.html>
- Impact Canada. Saatavilla: <https://impact.canada.ca/en>
- Infocomm Media Development Authority (IMDA). Saatavilla: <https://www.imda.gov.sg/>
- Innovation Hubs and Labs (Kanada). Saatavilla: https://wiki.gccollab.ca/Innovation_Hubs_and_Labs
- Jalonen, H., Uusikylä, P. & Lähteenmäki-Smith, K. (2020). Kompleksisuusajattelu inspiroi systeemisen muutoksen kuvitteluun. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/kompleksisuusajattelu-inspiroi-systeemisen-muutoksen-kuvitteluun>
- Jørgensen, Henning & Madsen, Per, K. (2007). Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model. Djøef Publishing, Copenhagen.
- Kakal, & Z, & Schunter, J. (2019). Sensemaking in a Complex World: What Matters Most for the Pacific? Saatavilla: <https://www.pacific.undp.org/content/pacific/en/home/blog/2019/sensemaking-in-a-complex-world.html>
- Kaszorowski, Michael (2018). A Public Service Paralyzed by Institutional Timidity. Policy Options. Saatavilla: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/december-2018/public-service-paralyzed-institutional-timidity/>
- Kongshøj Madsen, Per (2008). Flexicurity in Danish: A model for labour market reform in Europe? *Intereconomics*, 43(2), 74–78.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014) Introduction to Comparative Public Administration. Cheltenham: Edward Elgars.
- Laursen, Finn; Andersen, Torben, M. & Detlef, Jahn (2018). Denmark Report. Sustainable Governance Indicators 2018. Bertelsmann Stiftung.
- Localism Act 2011. Saatavilla: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>
- Luhmann, N. (1995). Social systems. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Mendelsson, M. (2017). "What do we do at the Results & Delivery Unit - and why?". Saatavilla: <https://open.canada.ca/en/blog/what-do-we-do-at-the-results-delivery-unit-why>
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. Teoksessa Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (toim.) The New Institutionalism in Organizational Analysis, 41–62. Chicago: The University of Chicago Press.
- Miller, Carl (2019). Taiwan is making democracy work again. It's time we paid attention. Wired. Saatavilla: <https://www.wired.co.uk/article/taiwan-democracy-social-media>
- Modernizing Government (1999). Saatavilla: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>
- Monetary Authority of Singapore (2020). E-Payments. Saatavilla: <https://www.mas.gov.sg/development/e-payments>
- Mulgan, Geoff (July 15 2020). "1997 and 2020: what they meant and what lies ahead". Saatavilla: <https://www.geoffmulgan.com/post/the-meaning-of-1997-and-2020-and-what-lies-ahead>
- OECD (2018). Case Study: Free Agents and GC Talent Cloud – Canada. Saatavilla: <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/Canada-case-study-UAE-report-2018.pdf>
- OECD (2018). The Innovation System of the Public Service of Canada, OECD Publishing, Paris. Saatavilla: <https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>
- Open government action plan to kick off in 2021. Saatavilla: <https://digi.taiwan.gov.tw/news/open-government-action-plan-to-kick-off-in-2021-ndc/>
- Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/>
- OPSI (2018). Canada Beyond 150: Policy for a diverse and inclusive future. Saatavilla: <https://oecd-opsi.org/innovations/canada-beyond-150-policy-for-a-diverse-and-inclusive-future>
- OPSI. Country Studies. Saatavilla: <https://oecd-opsi.org/projects/country-studies>
- Percival, S. (2018). A Policy Community for the Federal Public Service and Beyond. Policy Options. Saatavilla: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/march-2018/policy-community-federal-public-service-beyond/>
- Personal Data Protection Commission Singapore. Saatavilla: <https://www.pdpc.gov.sg/-/media/Files/PDPC/PDF-Files/Resource-for-Organisation/AI/SGModelAIGovFramework2.pdf>
- Policy Lab (UK). Saatavilla: <https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011) Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. Oxford: OUP.
- Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. Teoksessa Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (toim.) The New Institutionalism in Organizational Analysis, 63–82. Chicago: The University of Chicago Press.
- Prime Minister of Canada. Mandate Letters. Saatavilla: <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters>
- Public Service 2000. Saatavilla: https://en.wikipedia.org/wiki/Public_Service_2000
- Public Service Renewal: Beyond2020. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/blueprint-2020/beyond-2020.html>
- Puustinen, A. & Jalonen, H. (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.) Johtaminen kompleksisessa maailmassa – viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen, 15–36. Helsinki: Gaudeamus.
- Quaggiotto, G., Oprunenco, A. & Leurs, B. (2019). Accelerator Labs: The Challenge of Engaging the Mothership. Saatavilla: <https://medium.com/@acclabs/acceleration-labs-the-challenge-of-engaging-the-mothership-a28a7ff1964f>

- Rahwidiati, Diastika (May 28 2019). "Working on the engine – using portfolio sensemaking to accelerate learning". Saatavilla: <https://medium.com/@undp.ric/working-on-the-engine-using-portfolio-sensemaking-to-accelerate-learning-b7275accf419>
- Report to the Clerk of the Privy Council of Canada on the Policy Community Project (2017). Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/privy-council/corporate/clerk/publications/policy-community-project.html>
- Rieger, R. (2019). Reflections on 'Portfolio Sensemaking' — What We Learned at UNDP Lao PDR. Saatavilla: <https://medium.com/@undp.ric/reflections-on-portfolio-sensemaking-a-reflection-from-the-undp-lao-pdr-96668cab9c65>
- Rogowski, R. (2008). Governance of the European social model: The case of flexicurity. *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, 43(2), 82–91.
- Rowen, Ian (2015). Inside Taiwan's Sunflower Movement: Twenty-Four Days in a Student-Occupied Parliament, and the Future of the Region. *The Journal of Asian Studies* Vol. 74, No. 1 (February) 2015: 5–21. Saatavilla: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0021911814002174>
- SayIt, Audrey Tang. Saatavilla: <https://sayit.pdis.nat.gov.tw/speaker/audrey-tang-2>
- SayIt, Audrey Tang (2019). Nancy Lin visit. Saatavilla: <https://sayit.pdis.nat.gov.tw/2019-04-17-nancy-lin-visit#s287739>
- Scherfig, C., Brunander, M. & Melander, C. (2010). From the World's First Design Policy to the World's Best Design Policy. Copenhagen: The Design Management Institute.
- Single Department Plans (UK). Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework#single-departmental-plans>
- Sitra. SIB (Social Impact Bond). Saatavilla: <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/sib/>
- Smart Nation Singapore (2020). Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/>
- Smart Nation Singapore (2020). CODEX. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Strategic-National-Projects/codex>
- Smart Nation Singapore (2020). LifeSG Initiative. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Strategic-National-Projects/lifsg-initiative>
- Smart Nation Singapore (2020). National Artificial Intelligence Strategy. Saatavilla: https://www.smartnation.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/national-ai-strategy.pdf?sfvrsn=2c3bd8e9_4
- Smart Nation Singapore (2020). Smart Nation Sensor Platform. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Strategic-National-Projects/smart-nation-sensor-platform>
- Smart Nation Singapore (2020). Strategic National Projects. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Strategic-National-Projects>
- Smart Nation Singapore (2020). Transport. Saatavilla: <https://www.smartnation.gov.sg/what-is-smart-nation/initiatives/Transport>
- Termeer, C. J. A. M. & Dewulf, A. (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 1–17.
- The Behavioural Insights Team (UK). Saatavilla: <https://www.bi.team/>
- The Danish Government (2019). Denmark's National Reform Programme. March 2019.
- The Danish Government (2017). Denmark's National Reform Programme. April 2017.
- The Danish Government (2016). Denmark's National Reform Programme. April 2016.
- The Danish Government (2014). Denmark's National Reform Programme. April 2014.

- The Danish Government (2011). Denmark's National Reform Programme. May 2011.
- The Danish Government (2009). Denmark's National Reform Programme. October 2009.
- The Danish Government (2008). Denmark's National Reform Programme. October 2008.
- The Department of Canadian Heritage (2018). A Plan for Experimentation at Canadian Heritage. Saatavilla: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/eef1a53c-f2c1-4679-b765-27026b31f7ff>
- The National Institute for Health and Care Excellence (NICE). Saatavilla: <https://www.nice.org.uk/about>
- The UK Government (2019). UK National Reform Programme 2019, June 2019.
- The UK's Industrial Strategy (Archived). Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/topical-events/the-uks-industrial-strategy>
- Treasury Board Secretariat (TBS) (2011). Report of the Review of Public Service Modernization Act, 2003. Ottawa, Ontario: Treasury Board Secretariat.
- Treasury Board Secretariat (2000). Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada. Ottawa, Ontario: Treasury Board Secretariat.
- Wall, K. (2009). Is Denmark a Lead User of User Driven Innovation? Saatavilla: <https://innovationmanagement.se/2009/09/22/is-denmark-a-lead-user-of-user-driven-innovation/>
- Wernick, M. (2019). Twenty-Sixth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Ottawa, Ontario: Privy Council Office.
- World Happiness Report (2020). Saatavilla: <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2020/WHR20.pdf>
- Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.) Johtaminen kompleksisessa maailmassa – viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen, Helsinki: Gaudeamus.
- Verhoest, K. & Van Thiel, S. & Bouckaert, G. & Laegreid, P. (2012) Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Viebrock, E. & Clasen, J. (2009). Flexicurity and welfare reform: a review. Socio-Economic Review, 7(2), 305–331.
- vTaiwan. Saatavilla: <https://info.vtaiwan.tw/>
- Yahya, Y. (2018). Public service to go from 'whole-of-government' to 'whole-of-nation'. The Straits Times, 9.5.2018. Saatavilla: <https://www.straitstimes.com/politics/public-service-to-go-from-whole-of-government-to-whole-of-nation>
- Yu, E. (2020). Singapore Government Pushes on with Cloud Migration. ZDNet. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-government-pushes-on-with-cloud-migration/>
- Yu, E. (2019). Singapore Wants Widespread AI Use in Smart Nation Drive. ZDNet. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-wants-widespread-ai-use-in-smart-nation-drive/>
- Yu, E. (2018). Singapore Looks to Reengineer Government IT Systems with Cloud. ZDNet. Saatavilla: <https://www.zdnet.com/article/singapore-looks-to-reengineer-government-it-systems-with-cloud-tech-stack/>



tietokayttoon.fi/sv

ISBN PDF 978-952-383-127-8

ISSN PDF 2342-6799